الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول

العمادة

قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد في القطاع العام

رسالة لنيل شهادة الماستر البحثي

في القانون العام

إعداد : هلا جرجي الشدياق

لجنة المناقشة :

الدكتور عقل بطرس عقل	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور رامي عمر عبد الحي	أستاذ	عضواً
الدكتور كميل حبيب حبيب	أستاذ	عضواً

٢٠١٨-٢٠١٩

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الفرع الأول
العمادة

قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد في القطاع العام

رسالة لنيل شهادة الماستر البحثي

في القانون العام

إعداد : هلا جرجي الشدياق

لجنة المناقشة :

الدكتور عقل بطرس عقل	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور رامي عمر عبد الحي	أستاذ	عضواً
الدكتور كميل حبيب حبيب	أستاذ	عضواً

٢٠١٨-٢٠١٩

"الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في

هذه الرسالة وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط"

شكر للجنة الكريمة ولمكتبات كلية الحقوق

الفرعين الأول والثاني ومجلس الخدمة المدنية

ولكلّ من شجّعني على دراسة هذا البحث.

وإهداء إلى من لم تفارقني روحه ... والدي

وإلى داعمي الأول لمتابعة التحصيل العلمي ... والدتي

وإلى كلّ مواطن مؤمن بنجاح مسيرة مكافحة الفساد

للنهوض بوطننا لبنان وبالحفاظ على دولة القانون والمؤسسات.

" قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد في القطاع العام".

خطة البحث:

مقدمة .

القسم الأول: تعزيز مبدأ الشفافية في القطاع العام .

الباب الأول: أهمية الوصول إلى المعلومات .

الفصل الأول : قانون الحق في الوصول إلى المعلومات .

الفصل الثاني: قطاع البترول وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات .

الباب الثاني: آليات مكافحة الفساد .

الفصل الأول: دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد .

الفصل الثاني: التحديات أمام أجهزة الرقابة .

القسم الثاني: وسائل المساهمة في مكافحة الفساد .

الباب الأوّل: دور المواطن والإعلام في كشف الفساد .

الفصل الأوّل: المواطن الرقيب على مؤسسات الدولة .

الفصل الثاني: دور الإعلام في مكافحة الفساد .

الباب الثاني: رفض الوصول إلى المعلومات ودور القضاء .

الفصل الأوّل: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

الفصل الثاني: دور القضاء في الوصول إلى المعلومات والطّعن بقرارات الهيئة .

خاتمة .

مقدّمة

من المتّفق عليه أنّ الفساد هو ظاهرة قديمة، وُجدت بوجود المجتمعات والأنظمة السياسية . هو ظاهرة موجودة في كل القطاعات، ويؤثّر سلباً على مرتكزات الدولة .

فالفساد يُفسد النظام السياسي والنظام القضائي والنظام الإداري والنظام المؤسساتي والنظام الاجتماعي والنظام الاقتصادي . ويشكّل الفساد عائقا" أمام بناء دولة القانون والمؤسّسات. فهو يساهم في ضعف شرعية إدارات الدولة ومؤسّساتها ممّا يؤدّي إلى فقدان ثقة المواطن بهذه الإدارات والمؤسسات.

وبذلك تظهر خطورة هذه الآفة التي تُعيق التنمية على كافة الصّعد . ويُمكن أن يُعرّف الفساد بأنه إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة واستخدام المصلحة العامة والخاصة للجهة الإدارية، لتحقيق مصلحة خاصة للفرد القائم بالعمل أو تخصيص الموارد وتوزيع العائدات الاقتصادية، وفقاً لاعتبارات المصلحة الخاصّة وليس المصلحة العامة كدفع رشوة أو عمولة للموظفين بهدف تسهيل مهمة رجال الأعمال والشركات الأجنبية .

ويبذل المجتمع الدولي جهوداً لمكافحة الفساد . فقد أصدرت الأمم المتحدة عام ٢٠٠٣ اتفاقية خاصة بالفساد الإداري سُمّيت " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري " وطلبت من الدول التوقيع عليها .

إنّ هذه الاتفاقية تلزم جميع الدول الأطراف بالعمل على اتّخاذ كل ما يلزم من تدابير تشريعية وإدارية وذلك من أجل تنفيذ التزاماتها . وتُشجّع هذه الاتفاقية الدول الأطراف على إبرام اتفاقيات ثنائية ومتعدّدة الأطراف لتعزيز فعّاليّة التعاون الدولي لتحقيق أهدافها .

وقد حدّد يوم ٩ كانون الأول من كل عام اليوم العالمي لمكافحة الفساد وذلك بهدف توعية العالم على هذه الآفة .

أما بالنسبة للبنان فهو طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري بموجب القانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦، ولكنّه ليس طرفاً في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، وهو عضو في الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد (٢٠١٧) .

إنّ جريمة الفساد تُعتبر أشدّ خطراً من باقي الجرائم . فآثارها تتّسع لتشمل كافّة الأبعاد من سياسية وإقتصادية وإجتماعية وإنسانية، بل كلّ الأبعاد الوطنية، تضرب أمن المجتمع والمصالح

العامة والقيم الأخلاقية في الوطن والدولة . وقد تؤدي هذه الآثار إلى أزمات ونزاعات سياسية داخل المجتمع .

إنّ الفساد يهدّد استقرار المجتمع وأمنه ويزعزع المنظومة القيمية للمجتمع وأسسها الأخلاقية ويجعل التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية عُرضة لخطر دائم .

إنّ كلفة الفساد على مستوى العالم أصبحت مرتفعة للغاية، حيث إنها باتت أهم معوّق لعملية التنمية المستدامة . وهذه الكلفة لا تقتصر على الجانب المالي فقط، وإنما تمتدّ إلى الجانب الاجتماعي، حيث تنعكس سلباً على خدمات التعليم والصحة والبنية التحتية، ما يخلق شعور بعدم الرضى في نفوس المواطنين وعدم ثقة تجاه مؤسسات الدولة، وبالتالي يُهدّد أمن واستقرار الدول .

إنّ آفة الفساد أدّت إلى ضرب النمو الاقتصادي في لبنان والاستقرار الاجتماعي والسياسي وشلّ المؤسسات، واضعةً لبنان في كعب سلّم الدول الشفافة وعلى رأس بلدان العالم فساداً .

أعلنت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافيّة – لا فساد"، الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية، حصول لبنان على درجة ٢٨/١٠٠ للعام السادس على التوالي، بحسب مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٨، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية. وبحسب المؤشر نفسه فقد تقدّم لبنان إلى المرتبة ١٣٨ عالمياً من أصل ١٨٠ دولة يُقيسها المؤشر، مقارنة بمرتبة ١٤٣ من أصل ١٨٠ لعام ٢٠١٧، إلا أن هذا التقدم لا يعكس تحسّن نتيجة لبنان، لا بل ينتج عن تراجع لبعض البلدان في المؤشر العامّ. أما على المستوى الإقليمي، فقد حافظ لبنان على مرتبته ١٣ من أصل ٢١ دولةً عربية.

إنّ مكافحة الفساد تتطلّب وجود نظام سياسي يرتكز على قاعدة " القانون فوق الجميع " وعدم استثناء جرائم من هم في مراكز المسؤولية ويجب تأمين العدالة الاجتماعية للجميع، أي إنّ مكافحة الفساد تتطلّب جرأة من قبل السلطات . وهذه الجرأة هي التي تساهم بإصدار قرار سياسي. ونهج الدولة وعزمها على العمل لمكافحة كافة أوجه الفساد . وإن الدول التي تُكافح الفساد بنجاح تتمتّع بشرعية أكبر في نظر مواطنيها، مما يشكّل مصدراً للاستقرار والثقة .

تُشرّع بعض الدول قوانين لإستعادة المسروقات وإسترداد الأموال المنهوبة ومكافحة الإثراء الظاهر.

وفي الواقع إنّ استرداد الموجودات هو مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لكثير من البلدان النامية حيث الفساد على مستوى عالٍ وقد نُهبت الثروة الوطنية ما يُهدّد مستقبل الأجيال القادمة . وقُدّم مؤخّراً ثلاثة إقتراحات قوانين لإستعادة الأموال المنهوبة ورفع السّرية المصرفية ورفع الحصانات.

إنّ الهدف من مكافحة الفساد ومن وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد هو بناء مجتمع صالح قائم على مبادئ النزاهة والشفافيّة .

إنّ موضوع هذا البحث حديث ومحور الساعة، وبالتالي، تحدّثنا عن القوانين الحديثة الصادرة في هذا المجال، وواجهنا عقبة الشحّ في المصادر والمراجع وعدم وجود كتب في لبنان صادرة حول هذا الموضوع . ولكن يلاحظ وجود الكثير من المقالات في الجرائد والمجلات والمواقع الإلكترونية المختلفة حول هذا القانون .

وهذه العقبة تحوّلت إلى تحدّي . فمحور البحث هو قانون حقّ الوصول إلى المعلومات وبعض القوانين الأخرى الصادرة حول موضوع الفساد . وهذه القوانين لا يعرفها الناس بسبب غياب الوعي اللازم . لذلك تمّ اللجوء إلى الاطّلاع على المواقع الإلكترونية على شبكة الإنترنت والمتعلّقة بالدول الغربية والعربية وذلك للإحاطة بكل جوانب الموضوع وبعض التجارب أبرزها التجربة الفرنسية .

بصدور " قانون الحق في الوصول إلى المعلومات " يبرز التساؤل حول عدّة نقاط منها تفاصيل عملية الوصول إلى المعلومات ، طبيعة هذا الحق ومدى تأثير هذا القانون في دولة المواطنة والمحاسبة. إذ يرتبط إسم هذا القانون بمبدأ الشفافية وتعزيزه في القطاع العام، مما يرتبط بتحقيق الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد في القطاع العام . بالإضافة إلى بناء ثقة بين المواطن والدولة .

فإلى أيّ مدى يساهم هذا القانون في إرساء قيم الشفافية وتعزيزها في القطاع العام، وفي توضيح الإجراءات الإدارية وتفعيل مبادىء المحاسبة وتحسين آداء الموظفين؟ وبالتالي، هل يساهم هذا القانون في تحقيق الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد وتعزيز ثقة المواطن بإدارات الدولة ومؤسساتها؟

الفائدة من بحث موضوع :" قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد في القطاع العام " هي تقديم دراسة حول قانون حديث يتمحور حول الحق في الوصول إلى المعلومات في عصر يقوم على المعرفة في دولة كلبنان تُعاني من وجود الفساد في بعض المواقع من قطاعاتها .

والهدف من إجراء هذا البحث وضع خطة مكافحة الفساد على السّكّة الصّحيحة بدءاً من الوصول إلى المعلومات. فقانون الحق في الوصول إلى المعلومات يطرح العديد من التساؤلات، التي يقتضي الإجابة عليها والتنسيق بين مضمون هذا القانون والقوانين الصادرة ضمن خطة مكافحة الفساد كقانون حماية كاشفي الفساد وقانون دعم الشفافية في قطاع البترول .

وعند الحديث عن مكافحة الفساد وحق الوصول إلى المعلومات في القطاع العام، يقتضي الحديث عن تعزيز مبدأ الشفافية في القطاع العام في القسم الأول . فوضوح الإجراءات أمر جدّاً مهمّ .

وإنّ صدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان بعد إنتظار دام لسنوات، هو تجسيد للشفافية في القطاع العام بما ينعكس إيجاباً على هذا القطاع . إذاً، كيف يساهم هذا القانون في مكافحة الفساد في القطاع العام ؟ وهل هو كافٍ لوحده لمكافحة الفساد ؟

وإكمالاً للحديث عن الشفافية في القطاع العام، يقتضي تناول موضوع الشفافية في قطاع البترول نموذجاً، لا سيّما أنّ لبنان دخل مرحلة الإستكشاف والتنقيب عن النفط . والشفافية في هذا القطاع مهمّة لأنّ الفساد فيه يُمكن أن يُشكّل عائقاً أمام التّطوّر والنّمو، ولأنّه من المتوقّع أن يدرّ أموالاً تُفيد لبنان لتمويل الخزينة والقيام بمشاريع تنموية .

فلقد صدرت عدّة قوانين تنظّم هذا القطاع . وسنُلقي الضّوء على كيفية مساهمة قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في مكافحة الفساد في قطاع البترول . وهذا التّساؤل ضروري لأنّه ينتج عن قطاع البترول إنشاء الصندوق السيادي الذي تُودع فيه إيرادات الموارد الطبيعية .

ويدخل في إطار تعزيز الشفافية في القطاع العام آليات مكافحة الفساد التي تتمثّل بأجهزة الرقابة في الإدارة اللبنانية الموجودة منذ زمن بعيد . وكلّ جهاز منها له صلاحيات معيّنة يُمارسها وفق القوانين وذلك لحسن سير العمل في الإدارات العامّة.

وسنتحدّث في القسم الثاني عن وسائل المساهمة في مكافحة الفساد . وهذه الوسائل جمعنا فيها المواطن والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والقضاء .

فالمواطن هو المستفيد الأول من حسن سير المرافق العامّة. وبالتالي، دوره فاعل في مكافحة الفساد . ويتعزّز موقع المواطن بعد ممارسة حقّه في الحصول على المعلومات ، وبالتالي، أهمية دوره في الإشتراك في صنع القرار وفي المحاسبة والرّقابة والمساءلة.

لذلك، سوف نبحث دور المواطن في مكافحة الفساد والخطوات المؤدّية إلى فعالية هذا الدور .

بالمقابل، سنتناول موضوع وسائل الإعلام التي بمقدورها أن تؤدّي دوراً فاعلاً في مكافحة الفساد، وتُحدث فرقاً في المجتمع نظراً لقدرتها المتعاظمة في إيصال الخبر إلى أكبر عدد من الأشخاص والتأثير على رأيهم وتوعيتهم . خاصّةً، أنّ الإعلام يلعب دورا" بارزا" في تطبيق هذا القانون نظرا" لدور الأخير في تحفيز الإعلام على إثارة القضايا العامّة. كما يلعب الإعلام دورا" محوريا" في كشف الحقائق، وتداول المعلومات من أجل الصالح العام، خاصّة" فيما يتعلّق بإدارة المال العام وحسن سير الإدارة وتسيير شؤون المواطنين على نطاق أوسع . وإنّ حصول الإعلام على

المعلومات اللازمة يبعده عن الشائعات فيما يخصّ الإدارات والمؤسسات الحكومية. إذا"، يشكّل الإعلام صلة وصل بين الدولة والمواطنين.

وكالوصول إلى المعلومات، أتاح القانون أمام المواطن فرصة لوصوله إلى المعلومات رغم رفض الإدارة لإجابته لطلبه في الوصول إلى المعلومات . فيُقدّم شكواه أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . وهذه الهيئة تنظر في طلبه وتُصدر قراراً ملزماً للإدارة . وقرارات هذه الهيئة هي قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة .

القسم الأول : تعزيز مبدأ الشفافية في القطاع العام .

الشفافية هي العلانية والوضوح، وعكسها السرية والحجب والإخفاء . وهي تعني في عمل الإدارة العامة حقّ الحصول على المعلومات وحرية الوصول إليها، أي وضع المعلومات المتاحة في متناول العامة أي جمهور المواطنين أو الأجانب الراغبين في الاطّلاع على أعمال السلطة العامة .

وتُعتبر "الشفافية" صفة يجب توافرها في مؤسّسات وإدارات المجتمعات الديمقراطية ولدى الأفرقاء السياسيين[١].

نصّت المادة ١٠ من القانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ (قانون الإجازة للحكومة الإنضمام إلى إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد)[٢] على أن تتّخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلّق بكيفية تنظيمها وإشتغالها وعمليات إتّخاذ القرارات فيها، عند الإقتضاء. وحسب المادة المذكورة يجوز أن تشمل هذه التدابير على :

أ- إعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامّة الناس من الحصول، عند الإقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية وإشتغالها وعمليات إتّخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهمّ عامّة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية .

ب- تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الإقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصّة التي تتّخذ القرارات .

ج- نشر معلومات يمكن أن تضمّ تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

إنّ مشاركة المعلومات في القطاع العام من شأنه أن يزيد من مستوى الشّفافية في الدّولة. وإنّ التّبادل الفعّال للمعلومات يدعم الدولة القائمة على الشفافية ويساعدها على الوفاء بإلتزاماتها داخل الحكومة، وتلبية مطالب المواطنين بتحقيق الشفافية الحكومية.

وفي الدولة القائمة على الشفافية، تسعى الحكومات إلى زيادة هذه الشفافية، ومستوى مشاركة المواطنين بإعتباره جزءاً لا يتجزّأ من مؤسّسات الدولة، والإجراءات، والمؤسسات، من أجل : تلبية

---

[1] F.Rangeon, Information et transparence administratives,Presses Universitaires de France,1988,p181.

[٢] الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٣، ص ٤٣٤٤.

رغبة المواطنين لتحقيق مبدأ الشفافية، إيجاد حلول مبتكرة للمشكلات الجماعية خارج الحكومة، إستعادة الثقة وبالتالي الشرعية والسّلطة[٣].

فالدولة يجب أن تكون شفّافة، ويجب أن يعلم المسؤولون الحكوميون أنّ عليهم واجباً أخلاقيّاً تجاه المجتمع[٤] .

فكلّما كانت الشفافية متاحة للجميع بصورة مطلقة كلما ضُيّقت مساحة الفساد . وبالعكس، فكلّما كانت الفوضى والسرية وحجب المعلومات مستشرية، كلّما تجذّر الفساد أكثر فأكثر وبذلك تتعقّد وتصعب عملية مكافحته.

وتمكّن الشفافية من ممارسة الرقابة الجماعية على أنشطة المؤسسات، وعلى وجه الخصوص عملية صنع القرار في هذه المؤسسات، إذ يُعتقد أنّها ضرورية لردع الفساد والممارسات الإدارية المشكوك فيها [٥].

وفي هذا الإطار، لا بدّ من نشر المعلومات المتعلّقة بالصفقات العمومية والقرارات الإدارية والقضائية والأحكام والتعاميم، والتقارير الدورية والسنوية الصادرة عن القضاء أو تلك الصادرة عن أجهزة الرقابة، والإعلان عن التحقيقات النهائية المحالة أمام المحاكم في قضايا هزّت الرأي العام اللبناني .

إنّ مبدأ الشفافية أي نشر المعلومات يُشكّل مبدأً رئيسياً في مكافحة الفساد والحدّ منه. لأنّ المواطن هو على بيّنة واضحة ممّا يحصل في موضوع معيّن أو قضية معيّنة . وأي أسلوب ملتوٍ يطرأ أمامه يجعله في وضع " العارف – العالم " لذلك، إنّ نشر ما يتم اكتشافه من حالات فساد وفضح المرتكبين وملاحقتهم يُكوّن قناعة لدى المواطن بأنّ الدولة قادرة على معاقبة الأساليب الملتوية وحالات الفساد وتلاحق المرتكبين وتُنزل بهم العقوبات . وهذا يُعلّم الأشخاص الآخرين ليفكّروا آلاف المرّات قبل الإقدام على المشاركة في عمليات فساد خوفاً من العقاب . ويجب تعزيز

---

[٣] ألون بيليد ، إستنهاض القطاع العام لتبادل المعلومات، منشور في الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجّهات والتبعات، ٢٠١٩، ص ٢٢٧.

[٤] المرجع أعلاه ، ص ٢٢٨ .

[٥] أليساندرو سابينا، الحكومة المفتوحة والسيطرة على السلوك والخصوصية في الحكومة الرقمية ، منشور في الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجهات والتبعات ، ٢٠١٩، ص ٢٤٦.

الشفافية في التعاملات بين الإدارات العامة والمستفيدين من الخدمات العامة . لذلك يجب تطبيق خدمة الشّباك الموحّد (one stop window) في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات ، والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية وتوحيد المعاملات . كذلك العمل على إنشاء الحكومة الإلكترونية .

ويجب إعتماد تدابير لتعزيز الشفافية في مختلف القطاعات : الصفقات العمومية، معاملات السجل العقاري والشراكة بين القطاعين الخاص والعام، وفي عمليات إستخراج النفط من المياه الإقليمية، معالجة أزمة النفايات وتأمين الكهرباء، وضع أسس ومعايير وقواعد موحّدة لإجراء الصفقات في كافّة الإدارات العامّة والمؤسّسات العامّة والبلديات، وضع دفاتر شروط عامّة وخاصّة نموذجية لصفقات الأشغال واللوازم والخدمات التي تُجريها الإدارات العامّة...

فمثلاً إنّ الشفافية في معاملات السجل العقاري تجعل المواطن على معرفة تامّة بالإجراءات إذ أنّها واضحة أمامه ما يجعله بمنأى من خداع السماسرة والمتحايلين عليه. وبما أنّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات هو الأكثر تجسيداً للشفافية في لبنان، فسيكون محور الباب الأول.

وإنّ لبنان مشرف على مرحلة التنقيب عن النفط . وللحفاظ على السمعة الدولية، يجب أن تعزّز الدولة اللبنانية الشفافية في قطاع البترول. فقد صدرت عدّة قوانين متعلّقة بالموارد البترولية وأبرزها قانون دعم الشفافية في قطاع البترول.

ومن ناحية أخرى، يقتضي الحديث عن أهمية الأجهزة الرقابية في الإدارة اللبنانية في مكافحة الفساد .

وبالعودة إلى الوصول إلى المعلومات، فإنّ هذا الموضوع له أهمية بالغة سنتحدّث عنها في الباب الأوّل.

الباب الأول : أهمية الوصول إلى المعلومات .

يُعدّ حقّ المواطن في المعرفة وفي الاطّلاع على المعلومات أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي في أي دولة . فالديمقراطية من حيث الأساس تتعلّق بقدرة الأفراد على المشاركة بشكل فاعل في عملية صنع القرارات التي تؤثّر عليهم . وتعتبر حرية الوصول إلى المعلومات، وتحديداً المعلومات المتعلّقة بجهات حكومية وعامّة أو حق الحصول على المعلومات أو الحق في الإطّلاع على المعلومات، حقّاً أساسياً من حقوق الإنسان وجزءاً من حرية الرأي والتعبير.

وفي عام ١٩٤٨، صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي كرّس في المادة ١٩ منه هذا الحقّ وإن بصورة غير صريحة : " لكل شخص الحقّ في حرية الرأي والتعبير . ويشمل هذا الحقّ حرية اعتناق الآراء دون أي تدخّل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقّيها وإذاعتها بأية وسيلة دون التقيّد بالحدود الجغرافية ".

وينصّ العهد الدّولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية، الذي أقرّته الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ وإنضمّ إليه لبنان عام ١٩٧٢، في المادة ١٩ منه على ما يلي : " لكل إنسان الحقّ في حرية التعبير، الأمر الذي يوليه الحرية في طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقّيها وإذاعتها بأية وسيلة يختارها ".

وفي عام ١٩٩٣، أنشأت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة مكتب " المقرّر الخاص حول حرية الرأي والتعبير" . وفي عام ١٩٩٨، جاء في التقرير السنوي للمقرّر المذكور: " إن حقّ طلب المعلومات والحصول عليها وبثّها يفرض على الدول موجب تأمين الوصول إلى المعلومات ".

عام ١٩٩٠ كان هناك ١٢ دولة فقط لديها قوانين الحصول على المعلومات. وفي أيامنا هذه، أكثر من ٩٠ دولة لديها هذه القوانين.

أمّا في لبنان ، فقد كرّس الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ في المادة ١٣ منه، حرية التعبير قولاً وكتابةً . لكن بعد التعديلات الدستورية، التي أُجريت عام ١٩٩٠ بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ ، تمّت إضافة مقدّمة إلى الدستور التي تُشير بوضوح إلى أنّ "لبنان ملتزم مواثيق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

ممّا يعني أنّ المادتين المذكورتين اللتين تحملان الرقم ١٩ لهما قيمة دستورية في المنظومة القانونية اللبنانية. وبالتالي، يجب على القوانين اللبنانية أن تنطبق على المعايير الدولية وأن تُحترم هذه المعايير في لبنان .

وكما سبق وذكرنا، فالوصول إلى المعلومات يُشكّل مثالاً حيّاً على الشفافية .

وأهمية الحقّ في الاطّلاع على المعلومات تتخطّى المواطن في علاقته المباشرة بالإدارات العامة والمؤسسات العامة إلى تقييم أداء هذه الإدارات والمؤسسات . هذا الحقّ يكون أساساً بالغ الأهمية في دولة القانون والمؤسسات، وذلك من زاوية كون الحصول على المعلومات آلية أساسية تُتيح المراقبة الشفافة وبالتالي المساءلة والمحاسبة وصولاً إلى حسن سير الأداء العام .

إنّ إعطاء المواطن الحقّ في الوصول إلى المعلومات ولجوئه إلى ممارسة حقّه هذا ، يجعله على بيّنة من بعض المعاملات والإجراءات، يؤدّي إلى انعكاس الأمر إيجابياً على القطاع العام . فلا بطء في إنجاز المعاملات، ولا هدر للمال العام بل تفعيل لمبادئ المحاسبة وتحقيق الإصلاح الإداري وبالتالي إستعادة ثقة المواطن بإدارات الدولة ومؤسساتها . ومن جهة أخرى، تمكينه من تقييم أداء المسؤولين ليستطيع اختيار من يمثّله في الانتخابات .

إذاً، إنّ الحقّ في الوصول إلى المعلومات يُشكّل أداةً رئيسية في مكافحة الفساد وتفادي الأخطاء التي يُمكن أن تقع في الإدارات العامة والمؤسسات العامة وحتى الأجهزة الأمنية والقضائية . حيث يُمكن للمواطنين والصحافيين أن يُراقبوا الآداء الحكومي العام وكشف التّجاوزات وصولاً إلى كشف الفساد. وبوسع الصحافيين الذين يعملون في مجال التحقيق والصحافة الاستقصائية، والمنظّمات غير الحكومية إستخدام هذا الحقّ والمساهمة في كشف الفساد وملاحقة المتورّطين، وسنتحدّث عن دور الإعلام في القسم الثاني .

إنّ القيام بعملية نشر المعلومات عن حالات فساد مكتشفة والإعلان عن أسماء المرتكبين وفضحهم أمام الرأي العام، يُكوّن قناعة لدى أفراد المجتمع من المواطنين عن قدرة السلطات العامة وفعّاليتها في مكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين .

فتعزيز الشفافية وتفعيل المساءلة والحدّ من الاستنسابية في إصدار القرارات وفي التعامل مع جمهور المواطنين يؤدّي إلى زيادة الثقة في صانعي القرار أو إلى إستعادة الثقة بهم .

باختصار، إنّ الحقّ في الوصول إلى المعلومات له انعكاسات إيجابية على القطاع العام . فهو دليل على الشفافية، وبذلك يُشكّل آلية رئيسية في قلب معركة مكافحة الفساد وفضح الفاسدين

وملاحقتهم . فالمواطن ووسائل الإعلام والمجتمع المدني باستطاعتهم طلب الحصول على معلومات في موضوع معيّن .

ولكن بالمقابل، إنّ الحق في المعرفة يحتاج للدفاع عنه بشكل يومي لأنّ هناك حكومات تعمد إلى حجب المعلومات وإخفائها عن شعوبها تفادياً لكشف الممارسات الخاطئة وحالات الفساد في قطاعاتها المختلفة لا سيّما في أوقات الأزمات. وذلك، لإحكام قبضتها على مفاصل الحكم والدولة والإدارة. فتتعنّت في كشف المعلومات أو تُقيّد الإجراءات الواجب إتّباعها من أجل الحصول على المعلومة. فلا مجال أمام المواطن للحصول على المعلومات وممارسته للرّقابة والمساهمة في المساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد. فبعض التشريعات تعتبر حرية الوصول للمعلومات " منحة " وليس حقّ. فتُمعن الدولة في إنتهاك الحقوق والحريات وتقييد حرية الإعلام وحرية الرأي والتعبير.

وبعد التحدّث عن الوصول إلى المعلومات كحقّ، يقتضي الانتقال إلى الحديث عن القانون الذي يعترف بهذا الحقّ في الفصل الأول . ثمّ نتحدّث عن قطاع البترول وحق الوصول إلى المعلومات في الفصل الثاني .

الفصل الأول : قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات .

إنّ حقّ الوصول إلى المعلومات هو حقّ أساسي للإنسان لأنه يُسهم في دعم حريّة الرأي والتعبير وتنمية الديمقراطية والشفافية . فمن خلال هذا الحقّ يتمكّن الفرد من المشاركة في الشأن العام وممارسة حقوقه السياسية بشكل أفضل .

وبات لزاماً على الإدارة أن تسعى إلى تحسين علاقاتها بجمهور المواطنين والحفاظ عليها متينة يسودها التجاوب، واضحة يؤكّدها حرص أجهزة الإدارة على تسهيل أعمال الناس وإطلاعهم على أوجه وطرق ما تقوم به من نشاط وما تحقّق من أعمال[٦] . وإنّ أهمّ الأسباب التي تولّد التباعد بين الإدارة والجمهور إنما هي شعور هذا الأخير ببعده عن معرفة ما تتّخذه الإدارة من مقرّرات[٧] .

[٦] حسن الحلبي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الجزء ٣- العلاقات العامة والإدارة ، الطبعة الأولى ، المكتبة الإدارية، ١٩٩٣، ص ١٣٥.

[٧] المرجع أعلاه ، ص ١٣٦.

ونظراً لأهمية حقّ الحصول على المعلومات في مكافحة الفساد، ولضمان تطبيق هذا الحقّ المهم في دولة القانون كونه آليّة تُتيح الحصول على المعلومات التي من شأنها إتاحة المراقبة الشفافة والمساءلة، يتوجّب وجود قانون يعترف بهذا الحقّ .

فكان صدور قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات، أي القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠، الذي أتاح للمواطن أن يحصل على المستندات الإدارية، بعد أن كان حلماً لكلّ إنسان في إيصال لبنان إلى بيئة شفّافة يكون فيها المواطن مراقباً حقيقياً للأداء الحكومي[٨] . إنّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات هو حق تضمنه الإتفاقات الدولية وإقراره يعكس النيّة الحقيقية لأي بلد في محاربة الفساد، وفي خلق بيئة شفافة[٩]. ويُعتبر هذا القانون إعترافاً واضحاً بالنية الحقيقية في مكافحة الفساد والإلتزام بها [١٠]. ويُشكّل هذا القانون خطوة مهمّة على طريق الإصلاح والشفافية في العلاقة بين الدولة ومواطنيها. ولكن تبقى العبرة في التطبيق.

ونُشير في هذا الصّدد إلى أنّ السويد هي أول دولة في العالم وضعت قانوناً للحصول على المعلومات عام ١٧٦٦. أمّا في العالم العربي، فقد كانت المملكة الأردنية أول دولة عربية تقرّ قانوناً بهذا الشأن حيث صدر قانون حقّ الحصول على المعلومات رقم ٤٧ عام ٢٠٠٧.

أمّا في فرنسا، فإنّ الهيئة الوطنية للمعلومات والحريات (CNIL) (Commission Nationale de l'Informatique et de libertés) مهمّتها السّهر على تأمين وصول المواطن إلى المعلومات دون المسّ بالهوية الإنسانية، أو الحياة الخاصّة أو الحريات الفردية أو العامّة . وهذه الهيئة هي سلطة إدارية مستقلّة[١١] ، وتُمارس مهامها وفقاً للقانون الذي أنشأها أي قانون المعلوماتية والحريات (la loi "Informatique et Libertés") (القانون رقم ٧٨-١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٨/١/٦ والمعدّل بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٦. ويُشكّل هذا القانون أساس حماية المعلومات ذات الطابع الشخصي في التجهيزات والأنظمة المعلوماتية الموجودة على الأراضي الفرنسية. وإنّ قانون العام ٢٠٠٤ يُوسّع من صلاحيات الهيئة بما يختصّ بالرّقابة والعقوبات ويُعزّز حقوق الأشخاص.

---

[٨] فادي عبّود ، حق الوصول إلى المعلومات، جريدة الجمهورية ، ٢٠١٧/١/١٩.

[٩] المرجع أعلاه .

[١٠] فادي عبّود ، حق المواطن في المعلومات ... ومكافحة الفساد ، جريدة الجمهورية ، ٢٠١٦/١٢/٣٠.

[11] http://www.vie-publique.fr

أنشأت الهيئة " المستشارون في مجال تكنولوجيا المعلومات والحريات " :CIL) Correspondants/Conseillers Informatique et Libertés) . وهم مهنيين (مؤسسات، إدارات أو جماعات محلية) يسهرون على إحترام وتطبيق قانون المعلوماتية والحريات.

والهيئة لا تتلقّى تعليمات من أية سلطة. وإنّ الوزراء والسلطات الإدارية ومديري المؤسسات العامّة والخاصّة لا يستطيعون إعتراض عملها. إنّ قراراتها تُعرف بالمداولات ويُمكن الطعن بها أمام مجلس الدولة الفرنسي.

وتُشارك الهيئة في الندوات والمؤتمرات لإعلام الناس وتثقيفهم.

وتتولّى هذه الهيئة عدّة مهام أساسية[12] :

- فمهمّتها الاساسية هي السّهر على عدم تعرّض المعلوماتية لحقوق الإنسان والحياة الخاصّة والحريات الفردية أو العامّة.
- تأمين إحترام قانون المعلوماتية والحريات.
- إعلام الأشخاص المعنيين بحقوقهم ومسؤولي التجهيزات المعلوماتية بموجباتهم.
- تقديم خدمة التوجيه والإرشاد للجمهور. Service d'Orientation et de) Renseignement du Public)(SORP)

وتستلم هذه الهيئة الشكاوى المتعلّقة بعدم إحترام القانون . فحسب طبيعة وأهمية الشكاوى، تفصل الهيئة فيها إمّا بإيجاد حلّ ودّي، إمّا بإنزال العقوبات، وإمّا بتبليغ الأفعال إلى المدّعي العام.

وتتمتّع الهيئة بسلطة فرض العقوبات[13] التالية : توجيه إنذارات للتوقّف عن خرق القانون، إصدار أوامر زجرية، إنزال عقوبات مالية، تبليغ النيابة العامة.

أمّا بالنسبة للقانون الكندي[14] ، فإنّ قانون الوصول إلى المعلومات الصادر عام ١٩٨٥ The) Access to Information Act,R.S.,1985,C.A-1) يسمح بالوصول إلى المعلومات تحت رقابة مؤسسة حكومية فدرالية. (Public Safety Canada)

وهذا القانون ينصّ على أنّ المعلومات الموجودة في السجلات الحكومية الفدرالية هي متاحة للجمهور ولكن مع إستثناءات ضرورية. وهذا يعني أنّ المواطنين الكنديين، السكان، الأشخاص الموجودين في كندا والمؤسسات تستطيع طلب السجلات تحت رقابة هيئة "Public Safety Canada". وينظّم القانون جمع وإستعمال والإفصاح عن المعلومات الشخصية والإحتفاظ بها، ويُعطي جميع الأفراد في كندا حق الوصول إلى المعلومات المتعلّقة بهم.

---

[12] http://www.cil.cnrs.fr

[13] http://www.cnil.fr

[14] http://www.publicsafety.gc.ca

وبالعودة إلى لبنان، فمع التّحوّل الرّقمي الذي يشهده المجتمع والمؤسسات والذي تسعى إليه الدولة اللبنانية، وإنطلاقاً من حقّ المواطن بالوصول إلى المعلومات المكرّس قانوناً بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠، أطلق مركز المعلوماتية القانونية موقعه الإلكتروني الجديد ليوفّر للباحثين الوصول إلى المعلومة القانونية ذات النوعية وبصورة مجّانية وبأسهل الطّرق[١٥] .

إنّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات هو أساس مكافحة الفساد[١٦]. والهدف منه إطلاع الناس على المعلومات والمعاملات ومدى إنطباقها على القوانين المرعية والتّحقّق من حصول أو عدم حصول مخالفات . ما هي إجراءات تطبيق هذا القانون ؟ وهل من معوّقات أمام الإستفادة من أحكامه؟

سنبدأ الحديث في المبحث الأول عن الإطار التطبيقي لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

المبحث الأول : الإطار التطبيقي لقانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات.

ينصّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات على المستفيدين منه. فنصّ في المادة الأولى منه على حقّ كل شخص، طبيعي أو معنوي، بالوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والاطّلاع عليها، مع مراعاة عدم الإساءة في إستعمال الحقّ .

والمقصود " بالإدارة " بمفهوم هذا القانون :

الدولة وإداراتها العامة، المؤسسات العامة، الهيئات الإدارية المستقلة، المحاكم والهيئات والمجالس ذات الطابع القضائي أو التحكيمي (العادية والاستثنائية بما فيها المحاكم العدلية والإدارية والمالية دون المحاكم الطائفية)، البلديات واتحادات البلديات، المؤسسات والشركات الخاصة المكلّفة بإدارة مرفق أو ملك عام، الشركات المختلطة، المؤسسات ذات المنفعة العامة، سائر أشخاص القانون العام، الهيئات الناظمة للقطاعات لا سيّما هيئة إدارة النفط والصندوق السيادي والصناديق الأخرى (المادة ٢) .

---

[١٥] بلال عبدالله ، مؤتمر إطلاق الموقع الإلكتروني الجديد لمركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية ، السراي الحكومي ، ٢٠١٨/١١/٦.

[١٦] محاضرة ألقتها وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية د. عناية عزّ الدين في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية – الفرع الأول، الجامعة اللبنانية ، ٢٠١٧/١٢/١٣.

وبحسب مفهوم هذا القانون ، تُعتبر مستندات إدارية : المستندات الخطية والمستندات الإلكترونية والتسجيلات الصوتية والمرئية والبصرية والصور وكل المستندات القابلة للقراءة بصورة آليّة مهما كان شكلها أو مواصفاتها، التي تحتفظ بها الإدارة (المادة ٣ فقرة أ) . وقد وسّع القانون في الفقرة ب من مفهوم المستندات الإدارية وعدّد على سبيل المثال لا الحصر بعض المستندات التي اعتبرها مستندات إدارية :

١- الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر والإحصاءات .

٢- الأوامر والتعليمات والتوجيهات والتعاميم والمذكّرات والمراسلات والآراء والقرارات الصادرة عن الإدارة .

٣- العقود التي تُجريها الإدارة .

٤- وثائق المحفوظات الوطنية .

ولكن بالمقابل، هناك مستندات إدارية متعلّقة بمعلومات ذات طابع شخصي ولا يحقّ إلا لصاحب العلاقة الوصول إليه (المادة ٤) . ومستندات غير قابلة للاطّلاع سنتحدّث عنها في المبحث الثاني.

ونصّ القانون في الفصل الثاني منه على موجب النشر حكماً .

فنصّ في المادة ٦ على نشر الأسباب الموجبة مع القوانين والمراسيم على مختلف أنواعها في الجريدة الرسمية بواسطة الجهة المناط بها صلاحية النشر أو صلاحية الإصدار.

ونصّ في المادة ٧ على واجب الإدارة أن تنشر حكماً على مواقعها الإلكترونية القرارات والتعليمات والتعاميم والمذكّرات التي تتضمّن تفسيراً للقوانين والأنظمة أو تكون ذات صفة تنظيمية، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها . وإنّ النشر يكون في الجريدة الرسمية إضافة إلى الموقع الإلكتروني التابع للإدارة .

ويجب أن تُنشر العمليات التي بموجبها يتم دفع أموال عمومية (وتزيد عن خمسة ملايين ليرة لبنانية)، وذلك خلال شهر من تاريخ إتمامها أو إتمام أحد أقساطها على أن يتضمّن النشر: قيمة عملية الصرف، وكيفية الدفع، والغاية منه، الجهة المستفيدة، المستند القانوني الذي بموجبه جرى الصرف .

وتُستثنى من أحكام المادة ٧ رواتب وتعويضات الموظّفين . فالنشر الحكمي هو طريقة أخرى للوصول إلى المعلومات إلى جانب الطلب المقدّم من صاحب العلاقة.

وتقوم بعض الإدارات العامة بتجنيد موظّفين للعمل على "وسائل التواصل الإجتماعي" (Social media)، وإعتماد سياسات لإستخدام هذه الوسائل من أجل توفير المزيد من المحتوى على الإنترنت والإنخراط في التفاعل المباشر مع المواطنين[١٧] .

أمّا بالنسبة للتقارير السّنوية، فقد نصّت المادة ٨ من قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات على أنه على الرئيس التسلسلي المختص في كل إدارة، وضع تقرير سنوي عن نشاطاتها .

أمّا بالنسبة للقضاء، فقد نصّت الفقرة ب من المادة المذكورة على أن تتولى وضع التقرير السنوي، الجهة المسؤولة عن الإشراف على كلٍّ من القضاء العدلي والإداري والمالي والمذهبي والروحي والشرعي (مثلاً : مجلس القضاء الأعلى، مكتب مجلس شورى الدولة) . وحتى المحاكم الاستثنائية (كالمجلس العدلي، المحكمة العسكرية، محكمة المطبوعات ومحكمة الأحداث) لم تُستثنَ من وضع التقرير السنوي بل يجب أن يتضمّن تقرير القضاء العدلي واقع هذه المحاكم .

ونصّت الفقرة ج على أنه يجب أن تتضمّن التقارير السنوية ما يأتي على الأقل :

- معلومات حول آليّة عمل الإدارة تتضمّن التكاليف والأهداف والقواعد والإنجازات والصعوبات التي اعترضت سير العمل والحسابات المدقّقة .
- السياسة العامة المعتمدة والمشاريع الخاصة بالإدارة المعنية، التي نُفِّذت والتي لم تُنفَّذ وأسباب ذلك، وأية اقتراحات تُساهم في تطوير عمل الإدارة.

وفي هذا السّياق، نُشر تقرير مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام ٢٠١٧ في الجريدة الرسمية[١٨]. وتضمّن على سبيل المثال لا الحصر: أعمال إدارة الموظفين: مشاريع واقتراحات قوانين جرى درسها وإبداء الرأي بشأنها، مشاريع المراسيم ومشاريع القرارات التنظيمية التي اتّخذ المجلس قرارات بشأنها، القضايا التي أصدر فيها مجلس الوزراء قرارات خلافاً لرأي مجلس الخدمة المدنية، القرارات الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية والمتعلّقة بالأوضاع الوظيفية، قرارات المصادقة التي أصدرتها هيئة مجلس الخدمة المدنية بوصفها سلطة الوصاية على تعاونية موظفي الدولة، القرارات التي أصدرتها هيئة مجلس الخدمة المدنية بوصفها قائمة بتأمين أعمال مجلس إدارة المعهد الوطني للإدارة، القرارات التي أصدرتها هيئة مجلس الخدمة المدنية بوصفها سلطة الوصاية على المعهد الوطني للإدارة .

---

[١٧] أليساندرو سابينا، الحكومة المفتوحة والسيطرة على السلوك والخصوصية في الحكومة الرقمية ، منشور في الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجهات والتبعات ، ٢٠١٩، ص ٢٤٣.

[١٨] الجريدة الرسمية، ملحق العدد ٥٣ ، تاريخ ٢٠١٨/١٢/١٦.

بالإضافة إلى الآراء الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية المتعلّقة بمواضيع : الإجازة الإدارية، الاستيداع، الإعادة إلى العمل، الانتداب، إنهاء الخدمة، الرواتب، شروط التعيين العامة والخاصة، التصنيف الوظيفي، الترفيع، التعويضات، التعيين، التنظيم الإداري، الصلاحية، ضمّ الخدمات، النقل ...

والآراء التي أصدرها مجلس الخدمة المدنية بشأن تفسير وتطبيق أحكام القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١[١٩] .

وأعمال إدارة الأبحاث والتوجيه : كالدراسات التنظيمية الشاملة والجزئية، مشاريع مراسيم تعديل ملاكات بعض الوزارات والبلديات، إستئجار الأبنية المدرسية والحكومية، الحاجة إلى التعيين والتعاقد والاستخدام .

وتضمّن التقرير أيضاً أعمال المصلحة الإدارية المشتركة .

ونصّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات على وسيلة مهمّة وبصرية لإتاحة المعلومات أمام الجمهور وهي طريقة النشر الإلكتروني . فقد نص في المادة ٩ على نشر جميع المستندات المذكورة في المادة السابقة (والمقصود هنا في المواد السابقة) على المواقع الإلكترونية للإدارات المختصة . وإنّ أكثرية الوزارات أنشأت مواقع إلكترونية لنشر نشاطاتها ما يُفسح في المجال أمام المواطنين للدخول إلى هذه المواقع والاطّلاع على المعلومات المنشورة عليها .

ونصّ القانون على موجب تعليل القرارات الإدارية في الفصل الثالث وضَمَنَ حقّ الوصول إلى أسباب القرارات الإدارية في المادة ١٠، إذ نصّ على حقّ الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بالوصول إلى الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتّخاذ القرارات الإدارية غير التنظيمية التي تمسّ حقوقهم .

ونصّت المادة ١١ على إلزاميّة تعليل الإدارة القرارات الإدارية غير التنظيمية، تحت طائلة الإبطال . فيجب أن يكون التعليل خطيّاً، أن يتضمّن الحيثيّات القانونية والواقعية التي تُشكّل مرتكز القرار وأن يكون موقّعاً من المرجع الذي أصدره، وأن يذكر فيه اسم موقّعه وتاريخ توقيعه .

وحسب المادة ١٢، تُعفى الإدارة من موجب تعليل القرارات الإدارية غير التنظيمية في الحالات التالية :

١- أثناء قيام حالة الطوارئ .

٢- الظروف الاستثنائية المتمثّلة في حالات الخطر الدائم التي تهدّد عمل المؤسسات .

٣- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام .

[١٩] الجريدة الرسمية، العدد ٣٧ ، تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١، ص ٢٩٩٢.

٤- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري .

٥- ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية .

٦- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية .

٧- الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني أو السر التجاري مثلاً .

وإذا زالت أسباب إعفاء الإدارة من التعليل أو في حالة قرار الرفض الضمني، يحقّ لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية، أن يطلب إطلاعه على أسباب القرار. وعلى السلطة المعنية أن تطلعه عليها خطيّاً ودون إبطاء .(الفقرة ب).

ويُعتبر سكوت الإدارة على الطلب مدّة شهرين بمثابة قرار رفض ضمني قابل للطّعن أمام مجلس شورى الدولة .

وخصّص القانون الفصل الرابع للحديث عن الموظف المكلّف بالمعلومات وصلاحياته وعن الإجراءات الإدارية الواجب إثباتها للحصول على المعلومات .

فلكي يتم تسهيل عملية الوصول إلى السجلات ، ألزم القانون الإدارة ، في المادة ١٣ منه، أن تحتفظ بالمعلومات التي بحوزتها بشكل منظّم وبترتيب يُسهّل على الموظف المكلّف عملية استخراجها . ويجب على الإدارة حفظ المعلومات إلكترونياً كلّما أمكن ذلك. والمكننة هي أسلوب حديث في إدارات الدّولة وتُتيح إسترجاع المعلومة بوقت وكلفة أقلّ . وتفتقد بعض الإدارات العامة إلى المكننة. والمباشرة بعملية المكننة تحتاج وقتاً وكلفة كبيرين غير متوافرين في موازنات الوزارات. وهذا ما سيُبعد التطبيق الفعلي للقانون بإعتبار أنّ جزءاً من الطلبات يستوجب الحصول على كمية كبيرة من الملفات والمستندات الإدارية ومن مصالح مختلفة قد تكون متباعدة جغرافيّاً لوقوعها في مبانٍ مختلفة من مناطق مختلفة، ويتعذّر الحصول عليها خلال وقتٍ قصير.

فوجود المكننة يُسهّل الانتقال إلى التحوّل الرقمي الذي يُعدّ قفزة نوعيّة في الإدارة العامة ومكافحة الفساد. والتحوّل الرقمي هو البنية التحتية (Soft Infrastructure) لمكافحة الفساد[٢٠]. باختصار الرقمية تفتح باب الانفتاح[٢١] .

وعلى كل دولة اتّباع سياسة الحكومة المفتوحة (Open Government) حتى تمكّن مواطنيها من المشاركة في تسيير الدولة وذلك من خلال الاطّلاع على الوثائق الإدارية التي تمكّنهم من تحديد مواقع الفساد ومكافحته .

---

[٢٠] محاضرة ألقتها وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية د. عناية عزّ الدين في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية – الفرع الأول، الجامعة اللبنانية ، ٢٠١٧/١٢/١٣.

[٢١] المرجع أعلاه.

والحكومة المفتوحة تتضمّن زيادةً كميةً بدلاً من الزيادة النوعية في درجة الشفافية الإدارية، بالقدر الذي يجعل كميات كبيرة من البيانات الحكومية المحفوظة متاحةً للجمهور . وهكذا، كان مبدأ الشفافية مرتبط تاريخيّاً بالمساءلة العامّة أو الثقة في الحكومة أو الكشف عن أحد مكامن القوى للمواطنين[٢٢]. ونشير إلى أنّ بعض المواقع الإلكترونية التابعة للوزارات هي غير حديثة وبعضها قيد الإنشاء.

وحسب المادة ١٥ يُكلّف موظف من كل إدارة للنظر في طلبات الحصول على المعلومات، وتكون له الصلاحيات اللازمة للبحث والوصول إلى المعلومات المطلوبة وتسليمها إلى المواطنين .

أمّا بالنسبة للإجراءات الإدارية الواجب اتّباعها فهي بحسب المادة ١٤ :

أ- يقدّم طلب الحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، ويجب أن يحتوي هذا الطلب على تفاصيل كافية تمكن الموظف المكلّف من استخراج المعلومة بجهد بسيط.

ب- على مقدّم الطلب أن يتّخذ مكان إقامة مختاراً يُعلم به الإدارة فور تقديمه الطلب .

ج- على الموظف المكلّف أن يضع سجلاً بالطلبات المقدّمة، وأن يعطي، فور تسلّمه الطلب، إشعاراً لمن تقدّم بالطلب يبيّن فيه: تاريخ تقديم الطلب ونوع المعلومة المطلوبة والفترة اللازمة للردّ على الطلب .

د- في حال لم يكن الطلب دقيقاً بشكل كاف، يطلب الموظف المكلّف من مقدّمه الإيضاحات اللازمة، كما يقوم بمساعدته بالطرق المتاحة كافة .

أمّا بالنسبة لمهل الرّدّ، فحسب المادة ١٦ على الموظف المكلّف أن يرد على الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز تمديد هذه الفترة لمرّة واحدة ولمدّة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً، إذا كان الطلب يتضمّن عدداً كبيراً من المعلومات، أو كان الوصول إلى المعلومة يستوجب مراجعة طرف ثالث أو إدارة أخرى . ويُعتبر عدم الرد خلال تلك الفترة بمثابة رفض ضمني للطلب.

وإذا تمّت الموافقة على الطلب، فعلى الموظف المكلّف أن يمكن الطالب من الحصول على المعلومات التي بيّنها في طلبه . وإذا احتوى الطلب على أكثر من معلومة مطلوب الاطّلاع عليها، يجوز للموظف المكلّف السماح للطالب بالوصول إلى جزء من المعلومات إذا كانت

---

[٢٢] أليساندرو سابينا، الحكومة المفتوحة والسيطرة على السلوك والخصوصية في الحكومة الرقمية ، منشور في الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجهات والتبعات ، ٢٠١٩، ص ٢٤٦.

المعلومات الأخرى تدخل في نطاق الاستثناءات المحدّدة في هذا القانون مع مراعاة حقوق الملكية الفكرية (المادة ١٧).

وتنصّ المادة ١٩ من القانون على وجوب أن تكون قرارات رفض الوصول إلى المعلومات خطيّة ومعلّلة . وسنتحدّث بالتفصيل عن المادة ١٩ المتعلّقة برفض الوصول إلى المعلومات في القسم الثاني من هذا البحث عند الحديث عن دور القضاء في الوصول إلى المعلومات .

أمّا بالنسبة لكيفية الوصول إلى المستندات الإدارية فحسب المادة ١٨:

أ- إنّ الوصول إلى المستندات الإدارية يتمّ مجاناً في مكان وجودها، ما لم تحل دون ذلك أسباب المحافظة المادية على المستند .

ب-إنّ حصول صاحب العلاقة على صورة أو نسخة عن المستند المطلوب يتمّ على نفقته، على أن لا تتجاوز هذه النفقة كلفة الاستنساخ أو التصوير أو تلك المحدّدة قانوناً . وإذا كان المستند إلكترونياً أو تسجيلاً صوتياً أو مرئياً، يمكن لصاحب العلاقة أن يطلب على نفقته نسخة مطبوعة أو تسجيلاً صوتياً أو مرئياً أو إلكترونياً عنه، ويمكن أن يرسل المستند الإلكتروني، مجاناً، إلى صاحب العلاقة، بواسطة البريد الإلكتروني .

وبالنسبة إلى إعادة استخدام المعلومات فلها شروط معيّنة منصوص عليها في المادة ٢٠ كما يلي :

لا يخوّل حقّ الوصول إلى المعلومات المستفيدين منه أو الغير إمكان نقل أو نشر أو استخدام المستندات المطلع عليها في سبيل غايات تجارية، إلا إذا جمعت المستندات المذكورة ضمن مجموعات معلومات يكون اختيار أو ترتيب مضمونها مبتكراً وفقاً للمادة ٣ من القانون رقم ٧٥ المؤرّخ في ١٩٩٩/٤/٣ المتعلّق بحماية الملكية الأدبية والفنية، وشرط ألا تتضمّن المستندات المذكورة أي معلومات ذات طابع شخصي ومع مراعاة حقوق الملكية الفكرية .

تحت طائلة وقف نشاط المخالف وتغريم المخالف لا يقلّ عن ضعفي المنفعة المادية المحصّلة.

وإذا كانت المستندات الإدارية القابلة للاطّلاع وفقاً لهذا القانون مودعة لدى مؤسّسة المحفوظات الوطنية، فإنّ ذلك لا يحول دون الوصول إليها وفي أي وقت، حسب المادة ٢١ من القانون .

أمّا بالنسبة للمستندات الإدارية غير القابلة للاطّلاع، فبحسب المادة ٢١، يصبح الوصول إليها ممكناً بعد انقضاء المهل المحدّدة في القانون رقم ١٦٢ المؤرّخ في ١٩٩٩/١٢/٢٧ المتعلّق بالمحفوظات الوطنية .

ويتبيّن من أحكام هذا القانون الأخير أنّها تكمّل أحكام قانون الحق في الوصول لى المعلومات.
ونصّت المادة ٧ منه على ما يلي :

" إنّ المحفوظات العامة التي كانت في متناول الجمهور قبل إيداعها مؤسسة المحفوظات الوطنية يظلّ الإطّلاع عليها ممكناً ولا يخضع لأي حظر.

أمّا باقي المحفوظات العامة فيمكن للمؤسّسة أن تحدد فترة زمنية معينة للإطّلاع عليها وفقاً لطبيعة كل نوع منها وذلك باستثناء المحفوظات العامة التالية التي يحظّر الإطّلاع عليها قبل إنقضاء فترة زمنية تحدّد كما يأتي :

١- خمسون سنة من تاريخ الانشاء بالنسبة للوثائق التي تتضمّن معلومات تمسّ سلامة الوطن أو تتعلّق بالحياة الخاصّة أو الأحوال الشخصية للمواطنين.

٢- أربعون سنة من تاريخ صدور الحكم أو حفظ أو شطب الدعوى بالنسبة للوثائق ذات الطابع الشخصي. "

وحسب المادة ٨ من القانون يمكن لمؤسسة المحفوظات الوطنية السّماح بالاطّلاع على وثائق المحفوظات العامة قبل إنقضاء الآجال المنصوص عليها في المادة السابعة من هذا القانون وذلك تسهيلاً لمقتضيات البحث العلمي وبعد إستشارة الجهة التي أنتجت هذه الوثائق شرط ألّا يؤدّي ذلك الى أي مساس بالنظام العام أو بالحياة الشخصية .

مع الأخذ بالإعتبار مضمون المادتين السّابعة والثامنة من هذا القانون جاءت المادة ٩ لتُتيح المجال لكلّ شخص سُمح له بالاطّلاع على المحفوظات العامة الحصول على نسخ أو صور عن هذه الوثائق على نفقته الخاصة شرط ألّا يكون الغرض من هذا الإطّلاع المنفعة التجارية البحتة وألّا يؤدّي هذا الاستعمال هذه الوثائق وتكون مؤسّسة المحفوظات الوطنية مؤهّلة لإعطاء نسخ طبق الاصل.

على أن يوافق المدير العام للمؤسسة على صحّة هذه النسخ ويمكن تفويض هذه الصلاحية إلى أحد الموظّفين من الفئة الثانية صادر عنه.

ولكن رغم كل ما تقدّمنا به ضمن هذه المبحث لحصول المواطن على حقّه في الوصول إلى المعلومات، فإنّ هذا الحقّ تعترض ممارسته عوائق في النصوص وفي الممارسة إضافة إلى ضرورة التنبّه إلى الخيط الرفيع الذي يفصل بين الحقّ في الاطّلاع وبين الحرية الشخصية والحياة الخاصّة .

إنّ المواطن بحاجة ماسّة إلى المعلومات، لأنّها تساعده في فهم الواقع الذي يعيشه، فهي تمكّنه مثلاً من تقييم أداء الحكومات والمسؤولين وتعزّز قدراته وتساعده في كشف حالات الفساد وصولاً إلى الحدّ منه في إدارات الدولة ومؤسساتها .

ولكن قد تعترض حق المواطن في الوصول إلى المعلومات بعض المعوّقات وتمنعه من الوصول إلى كل المعلومات أو بعضها . فما هي هذه المعوّقات ؟ وهل يمكن حلحلتها وتخطّيها وذلك لوصول المواطن إلى حقّه ؟ وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني : المعوّقات أمام الوصول إلى المعلومات .

إنّ المعلومة ملك للمواطن، والجهات والمؤسّسات عبارة عن أوعية لحفظها وأرشفتها ومتى شاء هذا المواطن إستردادها كان له ذلك وطبعاً وفقاً لإجراءات معيّنة .

وبدون الوصول إلى المعلومات لا يمكن معرفة : حقوق وحريات المواطن وكيفية إتّخاذ القرارات، المشاركة في الشأن العام، مراقبة الحكومات وأدائها العام، كشف إنتهاكات حقوق الإنسان، كشف الفساد في إدارات الدولة ومؤسساتها، كيفية إنفاق المال العام وكيفية تنفيذ المشاريع وإنشاء الجسور والبنى التحتية ...

وتُعتبر من معوّقات[23] الوصول إلى المعلومات والمستندات الإدارية :

١- إعتماد الإدارة نهج التّريّث والتّرقّب. (Une attitude attentiste)

٢- طبيعة المستند الإداري. (La nature du document administratif)

٣- ضعف التواصل بين الإدارة والمواطن(Une communication insuffisante) فتقدّم الإدارة للمواطن بعض المعلومات بدلاً من المستندات.

٤- عدم وجود المستند. (L’inéxistence du document)

نصّت الفقرة أ من المادة ٤ منه على أنّه يحقّ لصاحب العلاقة دون سواه الوصول إلى الملفّات الشخصية وأي تقرير تقييمي يتعلّق بشخص طبيعي مشار إليه بالاسم أو برقم تعريفي أو برمز أو بأي وصف تعريفي آخر كبصمات الأصابع أو العين أو الصوت أو الصورة.

---

[23] F.Rangeon, Information et transparence administratives,Presses Universitaires de France,1988,p133.

ويُعنى بالملفّات الشخصية : قيود الأحوال الشخصية والملفّات التي تتضمّن جميع أنواع المعلومات المتعلّقة بالشخص الطبيعي على نحو مباشر أو غير مباشر. بما في ذلك عنوان بروتوكول الإنترنت (IP address) وذلك عن طريق مقارنة المعلومات المتعدّدة المصادر أو التقاطع فيما بينها.

ويحقّ لصاحب العلاقة الطلب لتصحيح أو إكمال أو تحديث أو محو المعلومات الشّخصية المتعلّقة به غير الصّحيحة أو النّاقصة أو الملتبسة أو القديمة أو التي يكون من الممنوع جمعها أو استعمالها أو تبادلها أو حفظها (الفقرة ب).

ونصّت المادة ٥ من القانون على المستندات غير القابلة للاطّلاع ، فلا يمكن الوصول إلى المعلومات المتعلّقة بِـ :

١- أسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام .

٢- إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري .

٣- ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية .

٤- حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية .

٥- الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني أو السر التجاري مثلاً .

ولا يمكن الاطّلاع على المستندات التالية :

١- وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، والمحاكمات السرية، والمحاكمات التي تتعلّق بالأحداث وبالأحوال الشخصية .

٢- محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو لجانه ، ما لم يقرّر خلاف ذلك .

٣- مداولات مجلس الوزراء ومقرّراته التي يعطيها الطّابع السّري .

٤- المستندات التحضيرية والإعدادية والمستندات الإدارية غير المنجزة .

٥- الآراء الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلّا من قبل أصحاب العلاقة في إطار مراجعة قضائية .

وهذه المواضيع ممنوع الاطّلاع عليها نظراً لحساسيتها ودقّتها .

ويعتبر المدير التنفيذي للمفكرة القانونية المحامي نزار صاغية أنّ الإستثناءات كحجب المعلومات المتعلّقة بسلامة العملة الوطنية والمصالح الإقتصادية والدفاع الوطني والأمن العام، تُشكّل عبارات مطّاطة يُخشى من تفسيرها على نحو واسع يمنع الوصول إلى الكثير من المعلومات. ويعتبر أنّ إستثناء المحاكم الطائفية من الخضوع لأحكام هذا القانون هو ثغرة غير مقبولة[٢٤].

---

[٢٤] وسيم الزهيري، قانون بلبنان يتيح الوصول للمعلومات ويحارب الفساد، الجزيرة نت، ٢٠١٧/٣/٤.

وبالنسبة للفقرتين ٤ و٥ من هذه المادة ٢ نورد رأياً مهمّاً[25] في هذا الصدد صادر عن هيئة مجلس الخدمة المدنية بمعرض بيان الرأي في المعلومات المتعلّقة بتعاونية موظفي الدولة الخاضعة لموجب النشر المنصوص عليه في القانون رقم ٢٠١٧/٢٨، فقد أبدى المجلس ما يلي :

" لما كان يتبيّن أنّ المادة ٧ من القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (الحقّ في الوصول إلى المعلومات) تنص على ما يلي :

" على الإدارة أن تنشر حكماً على مواقعها الإلكترونية ما يلي :

....

يكون النشر في الجريدة الرسمية إضافة إلى الموقع الإلكتروني التابع للإدارة .

– مع مراعاة أحكام المادة ٥ من هذا القانون، جميع العمليات التي بموجبها يتم دفع أموال عمومية تزيد عن خمسة ملايين ليرة لبنانية، وذلك خلال شهر من تاريخ إتمامها أو إتمام أحد أقساطها، على أن يتضمّن النشر ما يلي : قيمة عملية الصرف، وكيفية الدفع، والغاية منه، والجهة المستفيدة والسند القانوني الذي بموجبه جرى الصرف (مثلاً مناقصة، عقد بالتراضي، تنفيذ حكم قضائي) .

يُستثنى من أحكام هذه المادة رواتب وتعويضات الموظفين " .

ولمّا كان يتبيّن أنّ المادة ٥ من القانون ذاته والمتعلّقة بالمستندات غير القابلة للاطّلاع تنص على ما يلي :

" أ– لا يمكن الوصول إلى المعلومات المتعلّقة بـ :

....

٤– حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية .

٥– الأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني أو السر التجاري مثلاً " .

ولما كانت القضية المعروضة، المطلوب إبداء الرأي بشأنها، تتعلّق بموجب النشر والعمليات التي تخضع للنشر وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ المذكور أعلاه .

ولما كانت تعاونية موظفي الدولة من المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري وهي من المؤسسات الضامنة التي تشمل صلاحياتها جميع الإدارات العامة والجامعة اللبنانية باستثناء القضاء والقوى العسكرية وهي تؤمّن للمنتسبين إليها المساعدات المرضية

---

[25] كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم ١٦٢٠ تاريخ ٢٠١٧/٦/٢٨ ، المنشور خلاصة عنه في التقرير السنوي لمجلس الخدمة المدنية ، الجريدة الرسمية ، ملحق العدد ٥٣ ، تاريخ ٢٠١٨/١٢/١٣.

والاستشفائية إضافة إلى المساعدات الاجتماعية (منح تعليم – زواج – ولادة – مساعدة وفاة)، وبالتالي فإنّ العمليات التي تقوم بها التعاونية تقسم إلى نوعين :

- *عمليات إدارية عادية (شراء أو استئجار أبنية – رواتب موظفين – مصاريف إدارية).*
- *المساعدات التي تقدّمها للمنتسبين إليها وهي تتعلّق بحياة الأفراد الخاصّة وصحتهم العقلية والجسدية، كما أنّها تتضمّن معاملات يحكمها قانون الآداب الطبية الذي يحظّر نشر المعلومات الطبية عن الأشخاص لتعلّقها بالانتظام العام.*

ولما كانت المادة ٥ من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ قد حظّرت نشر المعلومات المتعلّقة بحياة الأفراد الخاصة وصحّتهم العقلية والجسدية، والأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني، الأمر الذي مقتضاه أن النشاط الذي تقوم به التعاونية كهيئة ضامنة لتأمين المساعدات والمنح على كافة أنواعها للمنتسبين إليها محظّر نشرها .

أما بالنسبة للمعاملات الإدارية العادية التي يتمّ بموجبها دفع أموال عمومية تزيد عن خمسة ملايين ليرة لبنانية، فإنّ المادة ٧ من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ قد أوجبت نشرها حكماً باستثناء رواتب وتعويضات الموظّفين على ما ورد صراحةً في القانون المذكور."

وبالعودة إلى قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، فقد نصّ في المادة ١٩ منه على حالة رفض الوصول إلى المعلومات، وأنشأ هيئة إدارية مستقلة ليراجعها صاحب العلاقة خلال مهلة شهرين عند تبلّغه قرار رفض الوصول إلى المعلومات من قبل الإدارة . وقد ذكرت الفقرة ب من هذه المادة أنّ الهيئة الإدارية المستقلة محدّدة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (والمقصود قانون مكافحة الفساد في القطاع العام) . وهذه الهيئة الإدارية المستقلة هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ولكن كيف نصّ عليها قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات وقانون إنشائها لم يصدر بعد عن رئيس الجمهورية رغم إقراره من المجلس النيابي ؟ وأي مرجع سيراجع صاحب العلاقة عند طلب المعلومات من قبل الإدارة ورفض هذه الأخيرة حصوله على المعلومات المطلوبة وبالتالي تبليغه قرار الرفض ؟ بعبارة أخرى هل القانون نصّ على المقاضاة أمام هيئة غير موجودة ؟ وبالتالي هل يبقى القانون معلّقاً بإنتظار صدور قانون إنشاء الهيئة (أي قانون مكافحة الفساد في القطاع العام كما سبق وذكرنا) وصدور مراسيم تشكيل هذه الهيئة؟ وسنحاول الإجابة على هذه الأسئلة في القسم الثاني عند الحديث عن مساهمة القضاء في الوصول إلى المعلومات.

إذاً تمّ ربط مسألة أساسية في تنفيذ القانون بهيئة غير موجودة، أو بمعنى أوضح، هيئة ينصّ عليها إقتراح قانون دُرس في اللجان وأقرّه مجلس النواب ولكنّه لم يُصدره رئيس الجمهورية بعد. ولعلّ السبب وراء عدم إصداره هو رغبة رئيس الجمهورية بردّه لإعادة النظر به . أي أناط القانون مهمّة أساسية في سياق تنفيذه بهيئة غير موجودة[٢٦] .

ومن المآخذ[٢٧] على قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات أنّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات يقتضي تعديله لأنه يتضمّن تعابير مطّاطة أحياناً لا سيّما في ما يتعلّق بالاستثناءات الفضفاضة أحياناً على الحقّ الذي يكفله ، أي المستندات غير القابلة للاطّلاع والمعلومات التي لا يمكن الوصول إليها (المادة ٥)، والحالات التي تُعفى فيها الإدارة من موجب تعليل القرارات الإدارية غير التنظيمية (المادة ١٢)، معلّلاً ذلك بأنّ السّلطة قد تتعسّف في إدراج أمور تحت راية الاستثناءات القانونية .

ويتضمّن مشروع المخطط التنفيذي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٧-٢٠٢٣) دعم الالتزام بقانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات وذلك يتمّ عبر :

- مراجعة وإصدار المرسوم التطبيقي لقانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات .
- استكمال تكليف موظّفي المعلومات في الإدارات وإنشاء الشبكة الوطنية لموظفي المعلومات.
- تدريب الموظفين المسؤولين عن تطبيق القانون .
- إعداد وإصدار كافة النماذج الورقية والإلكترونية المتعلّقة بموجب التصريح الحكمي الوارد في القانون .
- إنشاء آليّة فعّالة للشكاوى المتعلّقة بعد الالتزام بالحقّ في الوصول إلى المعلومات.
- توعية المواطنين ورفع مستوى وعيهم بهذا القانون .

ونُشير إلى أنّه يجري العمل حاليّاً على تطوير هذه الإستراتيجية، لاسيّما بعد تشكيل الحكومة الجديدة.

وكثُر الحديث في السنوات السابقة عن إستخراج النفط في لبنان، لذلك، صدرت عدّة تشريعات تنظّم هذا القطاع. ويُقصد بقطاع البترول : النفط والغاز الطبيعي. والأهمّ من كلّ ذلك هو الرقابة على الأموال الناتجة عن هذا القطاع ، ولأنّ رواتب قطاع البترول مرتفعة جدّاً مقارنةً مع رواتب

---

[٢٦] هديل فرفور، قانون الوصول إلى المعلومات : حق معلّق ومجتزأ ، جريدة الأخبار، عدد ٣١١٦، ٢٠١٧/٣/١.

[٢٧] النائب جورج عدوان خلال مؤتمر حواري حول " أهمية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" ، شبكة Infact للمساءلة والحكم الرشيد ، ٢٠١٩/٣/٥.

القطاع العام. وهذا بحدّ ذاته فساد وتمييز داخل القطاع العام. ومن حقّ المواطنين أن يحصلوا على المعلومات المتعلّقة بهذا القطاع وأساليب عمله وطريقة صرف الأموال الناتجة منه ، خاصّةً، أنّ الحكومة تبحث عن إيرادات جديدة لدى تحضيرها مشروع الموازنة. ولا يُخفى على أحد محاولاتها العديدة للمسّ برواتب القطاع العام وبالحقوق المكتسبة للموظّفين ولأساتذة الجامعة اللبنانية وللعسكريين . لذلك، من الضّروري التّحدّث عن الشفافية في هذا القطاع والرّقابة عليه بمعرض الحديث عن الشفافية في القطاع العام مروراً بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وسنتكلّم في الفصل الثاني على قطاع البترول وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

الفصل الثاني: قطاع البترول وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

في وقت ترزح موازنة الدولة تحت عجزٍ، يزعم العديد من المواطنين والسياسيين أنّ موارد النفط والغاز هي الحل المرتقب للمشكلات التي يُعاني منها لبنان. لذلك، لا يجب أن تخضع هذه الموارد لسوء الإدارة بل إلى حسن الرقابة والإدارة والشفافية بعيداً عن المحاصصة، لا سيّما وأنّها ثروة تخصّ الأجيال القادمة.

إنَّ السياسة النفطية والغازية في لبنان تحتاج إلى رؤية جديدة، كما إلى الكثير من التبصّر والإدراك بعيد الأهداف، خاصّة، وأنّ إدخال قطاع النفط وعائداته في صلب الاقتصاد اللبناني إلى جانب القطاعات الأخرى يُنعش الاقتصاد الوطني إذا تمّ استغلاله على أفضل وجه، ممّا يؤدّي إلى رفع مستوى دخل الأفراد اللبنانيين .

وهناك العديد من القوانين المنتظرة كالقانون المتعلّق بالصندوق السيادي، قانون وحدة إدارة الأصول في وزارة المالية، اقتراح قانون إنشاء الشركة الوطنية وقانون التنقيب عن النفط في البرّ. وبإقرار قانون دعم الشفافية في قطاع البترول يكون لبنان قد خطا خطوة إضافية ليصبح بلداً نفطياً. فهذا القانون يُشدّد على ضرورة نشر العقود التي تنوي الشركات المؤهّلة للتنقيب عن النفط إبرامها مع غير شركات .

ويُقصد بقطاع البترول كما سبق وذكرنا : النفط والغاز الطبيعي .

إنّ لبنان على مشارف ثروة مهمة وتدفق مليارات الدولارات ، لكنّ لبنان مسؤول أمام المؤسسات الدولية وأمام المستثمرين (في السندات الحكومية وفي كافة القطاعات) وأمام الشركات الأجنبية التي ستعمل في قطاع البترول والتي تطلب إجراءات للشفافية في إدارة هذا القطاع .

ولكن أهمّ جهة هي الرّأي العام المحلي والعالمي . فشركات التصنيف الإئتماني يؤثّر رأيها جديّاً على نظرة العالم إلينا .

ولبنان من البلدان التي هي بحاجة إلى استثمار مباشر للأموال من دون تأخير في البنى التحتية والأمان الاجتماعي . ولكن كيف يخدم قانون الحق في الوصول إلى المعلومات قطاع البترول ؟

بتاريخ ٢٠١٧/١/٢٥، انعقد مجلس الوزراء اللبناني برئاسة رئيس الجمهورية وأعلن الالتزام باعتماد الشفافية في قطاع البترول وأصدر قراراً يُعلن فيه نيّة لبنان الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية وكلّف وزير الطاقة والمياه بمتابعة الإجراءات المتّبعة للانضمام إلى هذه المبادرة. فقرار لبنان الانضمام إلى المبادرة يأتي دعماً للمنظومة القانونية والتشريعية الموضوعة التي تعتمد الشفافية من خلال أُطُرْ مختلفة وعلى إمتداد سلسلة قيمة الأنشطة البترولية .

ولاستكمال إجراءات الانضمام إلى مبادرة الشفافية يجب على البلد الراغب بالانضمام تعيين "مجلس لأصحاب المصلحة" يتضمّن ممثّلين عن الحكومة والشركات العاملة في البلاد والمجتمع المدني. وبحسب قواعد المبادرة، على المجتمع المدني اختيار ممثّليه في مجلس أصحاب المصلحة بحرية تامة واستقلالية .

إذاً الالتزام بالشفافية هو قاعدة أساسية لإنجاح قطاع البترول في لبنان . ويُعتبر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات تجسيداً لمبدأ الشفافية.

وبالعودة إلى التشريع في قطاع البترول، إنّ القانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ (الموارد البترولية في المياه البحرية)[٢٨] تضمّن أحكاماً تجعل من الموارد والأنشطة وأصحاب الحقوق (الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة) موارداً وأنشطة خاضعة للقوانين الضريبية اللبنانية .

ونشير إلى أنّ الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة تخضع لأحكام القانون رقم ٥٧ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٥ (الأحكام الضريبية المتعلّقة بالأنشطة البترولية وفقاً للقانون ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤)[٢٩] .

إنّ مكافحة الفساد والوقاية منه يُعتبر من أبرز التحدّيات التي يواجهها قطاع النفط والغاز في لبنان والعالم، لأنه يمكن أن يكون عائقاً أمام التطوّر والنمو في كثير من الدول التي تعاني من آفة

---

[٢٨] الجريدة الرسمية، العدد ٤١، تاريخ ٢٠١٠/٩/٢، ص ٥١٤٤.

[٢٩] الجريدة الرسمية، العدد ٤٨، تاريخ ٢٠١٧/١٠/١٢، ص ٣٤٩٤.

الفساد . فقد لا تنتقل الأموال الناتجة من الاستكشاف والتنقيب عن النفط إلى الشعب أو إلى الدولة، بل تدخل في جيوب من يُدير هذا القطاع أو سلطة الوصاية عليه عملاً بمبدأ المحاصصة. وإنّ أنجح الحلول لمشاكل تحويل الأموال العمومية وتحويرها، هو تفاديها مسبقاً من خلال سنّ القوانين المانعة من ذلك والتأكّد من حسن تطبيقها . وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات هو قانون يُساهم في دعم حسن إدارة قطاع البترول وإنتظام عمله وإنتظام طريقة صرف الأموال الناتجة منه . فالمواطنين عندما يُمارسون حقّهم هذا للحصول على معلومات تتعلّق بقطاع البترول يُشكّلون كتلة ضاغطة في وجه محاولات سوء إدارة هذا القطاع . فقد يحصلون على معلومات تمكّنهم من كشف صفقات تفوح منها رائحة الفساد في قطاع البترول ، ويعمدون إلى التبليغ عنها وكشفها مستفيدين من الحماية التي يوفّرها قانون حماية كاشفي الفساد الذي سنتحدّث عنه في الباب الأول من القسم الثاني.

ولا يُعتبر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات كافٍ لإنتظام عمل هذا القطاع. من هنا ظهرت الحاجة إلى قانون دعم الشفافية في قطاع البترول (القانون رقم ٨٤ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠)[٣٠] . وهذا القانون هو أساسي وسنُلقي الضوء عليه في المبحث الأول .

المبحث الأول: قانون دعم الشفافية في قطاع البترول.

يُطبّق قانون دعم الشفافية في قطاع البترول على جميع الأنشطة البترولية، سواء في المياه البحرية اللبنانية أو في الأراضي اللبنانية، وعلى كل العاملين فيها، لبنانيين وغير لبنانيين، سواء كانوا من القطاع العام أم الخاص. (المادة الأولى).

وينصّ القانون في المادة ٤ منه على موجبا النشر والإفصاح . فعلى الجهات المعنية موجب النشر الفصلي للمعلومات المتعلّقة بالأنشطة البترولية و/أو الإفصاح عنها في حالات يحدّدها هذا القانون (الفقرة أ) . وعلى الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة موجب نشر المعلومات المتعلّقة بالأنشطة البترولية و/أو الإفصاح عنها خلال مهلة شهرين من تاريخ حصول الواقعة، على أن يتمّ الإفصاح عن أي تعديلات طاولت هذه المعلومات خلال مهلة شهرين من تاريخ إنجاز هذه التعديلات . يُستثنى من موجب الإفصاح المعلومات المصنّفة سريّة .

---

[٣٠] الجريدة الرسمية، العدد ٤٥، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨، ص ٤٥٨٠.

وتنص المادة ٥ في فقرتها الثانية على عملية مراقبة مصداقية المعلومات عبر التأكّد من الالتزام بموجب الأمانة في كل التعاملات المتعلّقة بالأنشطة البترولية بما يُعطي صورة حقيقية لواقع الأمور بالإضافة إلى توخّي الدقّة في تقديم البيانات ونشرها والإفصاح عنها.

وبموجب الفقرة ٢ من المادة ٦ اعتُبرت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي سنتحدّث عنها في الباب الأول من القسم الثاني، المرجع الصالح لتصريح بعض الأشخاص المعنيين عن الاستثمارات والأسهم التي يملكونها أو للنيابة العامة المالية لحين إنشاء الهيئة .

ونصّت الفقرة الأولى من المادة نفسها على الامتناع عن الاستثمار في الأنشطة البترولية فقد تمّ منع بعض الأشخاص والجهات الوارد ذكرهم في الفقرة ٣ خلال فترة تولّيهم مناصبهم ولمدّة ثلاث سنوات متتالية بعد تركهم مناصبهم :

- الاستثمار بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأي شكل من الأشكال في الشركات المؤهّلة مسبقاً للاشتراك في دورات التراخيص والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات الأم و/أو الشركات المرتبطة بها والشركات المؤهّلة لانتقال حقّ بترولي إليها والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين مع هذه الشركات . أكان ذلك ، عن طريق تملّك أسهم أم غير ذلك من الطرق والأشكال .
- تولّي منصب رئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام أو عضو مجلس إدارة و/أو مدير رئيسي في أي من هذه الشركات المحدّدة أعلاه .

ويشمل هذا المنع زوج وأصول وفروع أولئك الأشخاص حتى الدرجة الأولى، وأي شريك أو وكيل لأي من هؤلاء .

وهؤلاء الأشخاص بحسب الفقرة ٣ هم الذين يتولّون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في البلاد من رئيس الجمهورية ومعاونيه ومستشاريه ورؤساء المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية، رئيس مجلس النوّاب ومعاونيه ومستشاريه والنوّاب، رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم ومستشاريهم ورؤساء المؤسسات والهيئات والمجالس التابعة لرئاسة مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس الدستوري، رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، رئيس مجلس شورى الدولة ورؤساء الغرف فيه، رئيس وقضاة ديوان المحاسبة، قضاة النيابة العامة التمييزية والاستئنافية والمالية والنائب العام المالي، قضاة وأعضاء لجان الاستملاك، المدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومدراء ورؤساء المؤسسات العامة والهيئات الإدارية الحكومية ومن في حكمهم، السفراء والقناصل اللبنانيين، رؤساء الأجهزة الأمنية في البلاد، رؤساء وأعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين في الشركات المملوكة من الدولة وفي الشركات ذات الاقتصاد المختلط .

وبحسب الفقرة ٢، في حال قيام أحد هؤلاء الأشخاص بالاستثمار أو تولّي المناصب في الشركات وفق ما تمّ ذكره في الفقرة الأولى قبل تاريخ تأهيلها المسبق أو قبل تاريخ انتقال الحقّ البترولي إليها، وعليه فور تأهيل الشركة للاشتراك في دورة التراخيص في لبنان أو انتقال الحقّ البترولي إليها، أن يُصرّح عن هذه الاستثمارات وعن الأسهم التي يملكها فيها للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أو للنيابة العامة المالية لحين إنشاء الهيئة، وأن يختار بين متابعة الاستثمار أو البقاء في منصبه الإداري في الشركة وبين إشغاله أحد المناصب المحدّدة في الفقرة ٣ من المادة المذكورة .

وتنص المادة ٧ على حالات امتناع وذلك ضمن مكافحة الفساد .

- فعلى أي شخص طبيعي أو معنوي الامتناع عن تقديم أو قبول أي عرض أو عمولة أو تعويض أو مدفوعات أو هدايا أو وعود أو غير ذلك من المنافع في سبيل التسهيل لشركات النفط والغاز الحصول على التأهيل المُسبق، أو التسهيل للشركات المؤهّلة مُسبقاً والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة الحصول على رخصة بترولية أو غيرها من الامتيازات في لبنان، أو تسريب المعلومات المصنّفة سرية من قبل الجهات المعنيّة والمتعلّقة بدورات التراخيص وبالأنشطة البترولية وبالشركات المنافسة، أو تغطية مخالفات في التنفيذ (الفقرة ١) .
- وعلى أي شخص طبيعي أو معنوي الامتناع عن تقديم أو قبول أي عرض أو عمولة أو تعويض أو مدفوعات أو هدايا أو وعود أو غير ذلك من المنافع في سبيل تسهيل تعاقد المقاولين الثانويين مع الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة، أو التسهيل للمتعاقدين الثانويين التعاقد مع هؤلاء المقاولين (الفقرة ٢).
- ويعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة السابقة بالاعتقال المؤقّت لمدّة لا تقلّ عن أربع سنوات وبغرامة تتراوح ما بين ضعفي وثلاثة أضعاف قيمة المنفعة المادية المتوقّعة أو المحقّقة (الفقرة ٣) .

وتنصّ المادة ٨ من القانون على إلزامية نشر بعض الأمور، فعلى وزير الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول[٣١] ، عند إجراء دورة تأهيل مُسبق للشركات الراغبة بالاشتراك في دورة التراخيص وفقاً للقوانين المرعية التقيّد بالإجراءات التالية :

١- نشر المعايير والشروط المعتمدة لتأهيل الشركات على أساسها عند دعوة الشركات البترولية إلى الاشتراك في دورة التأهيل المُسبق، وذلك خلال أو مع إعلان الدعوة .

[٣١] التي أنشئت بموجب قانون الموارد البترولية في المياه البحرية (قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤).

٢- نشر لائحة بالشركات البترولية مقدّمة طلبات التأهيل المُسبق فور انتهاء مهلة تقديم طلبات التأهيل .

٣- منح الشركات مقدّمة طلبات التأهيل المُسبق، الحقّ بتوجيه الأسئلة والاستيضاحات إلى الجهات المعنيّة حول الإجراءات المتّبعة لعملية التأهيل المُسبق .

٤- نشر الأسئلة والاستيضاحات المقدّمة من قبل الشركات مقدّمة طلبات التأهيل مع الردود والإجابات الواردة عليه، دون ذكر أسماء الشركات مقدّمة الاستيضاحات.

٥- نشر نتائج دورة التأهيل المُسبق للشركات مقدّمة طلبات التأهيل .

ويجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة أعلاه .

وتفرض المادة ٩ إجراءات على الجهات المعنيّة من : مجلس الوزراء، وزير الطاقة والمياه، وزارة المالية، هيئة إدارة قطاع البترول والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة؛ التقيّد بها كنشر بعض الأمور والإفصاح عن المعلومات .

وكذلك بالنسبة للمادة ١٠، فتنصّ على موجب نشر الاتفاقيّات والإفصاح عن المعلومات. وتُضيف إلى الجهات المعنيّة في المادة ٩ الشركات التي تحصل على ترخيص من خارج إتفاقيّة استكشاف وإنتاج .

وتتضمّن المادة ١١ الإفصاح عن معلومات عند الوقف الدائم للتشغيل .

وتذكر المادة ١٢ التسجيل والسحب للعائدات في الصندوق السيادي . فهذه المادة تُلزم الوزراء والوزارات ذات الصّلة بنشر الإيرادات الناتجة عن الأنشطة البترولية.

والمادة ١٣ تنصّ على إجراءات شفافة للاستخدام التي يقتضي مراعاتها من الجهات المعنيّة : فعلى وزير الطاقة والمياه والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة والشركات المملوكة من الدولة والمقاولين الثانويين الإفصاح عن هوية المستخدمين في قطاع البترول وعن نسبة العمالة الوطنية ونسبة عمالة الأجانب المقيمين ونشرها (الفقرة الأولى) .

وعلى الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة اتباع إجراءات شفافة للاستخدام تضمن تكافؤ والتنوّع بالنسبة إلى الاختصاصيين المؤهّلين للعمل مع هذه الشركات في الأنشطة البترولية، وذلك عندما يكون المستخدم يعمل في لبنان لمدّة تزيد عن ١٨٣ يوماً بشكل متواصل او متقطّع خلال اثني عشر شهراً متتالياً.

وتُعتبر من الإجراءات الشفافة للاستخدام التي يقتضي على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة القيام بها :

أ- الإعلان عن مراكز العمل المطلوب ملؤها لدى أصحاب الحقوق على مواقع إلكترونية منها الموقع الإلكتروني للهيئة .

ب- اتباع إجراءات واضحة للتقدّم من قبل المؤهّلين المرشّحين لمراكز العمل المطلوب ملؤها وسهولة الوصول إلى المعلومات وسهولة تقديم طلبات الترشح إلى مراكز العمل هذا سواء كان بصورة مباشرة أم إلكترونياً .

ج- نشر النتائج النهائية لملء مراكز العمل بصورة تتيح للذين ترشحوا لملء مراكز العمل معرفة هذه النتائج بسهولة (الفقرة ٢) .

وعلى الهيئة :

- التأكّد من التزام أصحاب الحقوق بتنفيذ برنامج استخدام العاملين اللبنانيين لديهم الموافق عليه من الهيئة .
- التأكّد من قيام أصحاب الحقوق سنوياً بتحديث هذا البرنامج والموافقة عليه وفقاً للآليّات المحدّدة في اتفاقيّات الاستكشاف والإنتاج .
- إرسال تقرير كل أربعة أشهر إلى مجلس النوّاب يحدّد كيفية مسار عملية التوظيف والاستخدام (الفقرة ٣) .

وعلى الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة المرتبط عملها بالأنشطة البترولية والشركات المملوكة من الدولة وشركات الاقتصاد المختلط الإفصاح عن عمليات التوظيف المتعلّقة بالأنشطة البترولية لديها ونشرها .

يجب مراقبة صدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة أعلاه (الفقرة ٤) .

إذاً ضمن القانون الالتزام بنشر وإتاحة المعلومات للعموم عبر فرض موجب النشر والإفصاح على الوزارات، الإدارات العامة، الهيئات والشركات لكل البيانات والمعلومات حول الأنشطة المرتبطة بالإيرادات العامة، بما في ذلك المعلومات المتعلّقة بتدبير الأموال العامة وبخاصة الإيرادات .

وتتضمّن المادة ١٤ إجراءات الشفافية ضمن إطار النفقات الاجتماعية :

- فيجب ألا تتخطّى قيمة النفقات الاجتماعية المدفوعة سنوياً من قبل الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة الحدّ الأقصى الذي تحدّده القوانين الضريبية المرعية الإجراء، شرط ألا تُحصر قيمة النفقات الاجتماعية المدفوعة بجهة واحدة منتفعة (الفقرة ١) .

- وعلى الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة الإفصاح عن قيمة النفقات الاجتماعية والجهات المنتفعة منها بشكل موثّق وتفصيلي يسمح بتدقيقها وتحليلها ومراقبة ما إذا كانت تنفّذ بحسب القوانين المرعية الإجراء (الفقرة ٢) .
- وعلى الجهات المنتفعة الإفصاح عن قيمة النفقات الاجتماعية التي تحصل عليها من قبل الشركات، وتبيان كيفية صرفها (الفقرة ٣) .

ويجب مراقبة صدقية ونوعية المعلومات من قبل الجهات المعنيّة المحدّدة في هذا القانون .

وتنصّ المادة ١٥ على تطبيق المادة ٧١ من القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢ أي إلغاء الحق البترولي أو الرخصة في حال قيام الشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة بمخالفات متكرّرة وجسيمة لأحكام قانون دعم الشفافية في قطاع البترول وذلك بناءً على اقتراح وزير الطاقة والمياه والمستند إلى رأي الهيئة أي هيئة إدارة قطاع البترول .

والتقارير الدورية حول سير قطاع البترول هي إجراء إضافي يُعزّز الشفافية في هذا القطاع.

وتنصّ المادة ١٦ على أن يرفع كل من وزير الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول تقريراً كل أربعة أشهر مباشرة إلى مجلس النوّاب ومجلس الوزراء حول سير أعمال قطاع البترول، على أن تشمل هذه التقارير النفقات الاجتماعية التي صرفتها الشركات والجهات المنتفعة منها وفقاً لما هو محدّد في المادة ١٤ السابق ذكرها .

إنّ نشر التقارير يُتيح الوصول إلى المعلومات ما يوسّع من نطاق الشفافية وتداول المعلومات وإتاحة المجال للإعلام أن يكشف الحقائق أمام الرأي العام ويُساهم في مكافحة الفساد في هذا القطاع .

وجمعيّات دعم الشفافية في قطاع البترول وارد ذكرها في قانون دعم الشفافية في قطاع البترول. فهذه الجمعيّات تهدف إلى : تعزيز الشفافية والسعي لمكافحة الفساد في هذا القطاع .

والتحقّق من مدى تقيّد الجهات المعنيّة الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة، بالموجبات الملقاة على عاتقهم بمقتضى هذا القانون . وتُطبّق على جمعيّات دعم الشفافية في قطاع البترول النصوص القانونية التي ترعى الجمعيّات، بالإضافة إلى الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون .

ويجب أن تتوافر في المنتسب إلى جمعيّات دعم الشفافية في قطاع البترول، التي تقدّمت بالعلم والخبر وفقاً للأصول، الشروط الآتية :

أ- أن يكون قد بلغ سن الـ٢٥ بتاريخ تقديمه طلب الانتساب .

ب- أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مالية شائنة وغير مجرّد من حقوقه المدنية.

ج- أن لا تجمعه قرابة بأي من المالكين أو المالكين المنتفعين أو المساهمين أو المدراء الرئيسيين في الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة حتى الدرجة الأولى .

د- أن لا تكون لديه مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة بأي من الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغّلة .

ويجب أن تضمّ الهيئة الإدارية للجمعية ثلاثة أعضاء على الأقلّ متخصّصين ومجازين في مجال البترول .

كما يُتيح القانون في المادة ١٨ منه، لكلّ متضرّر ولجمعيّات دعم الشفافية التي تتوافر فيها الشروط المذكورة في المادة ١٧، لا سيّما لجهة الأهداف، الصفة والمصلحة للتقدّم بالشكاوى والدعاوى الجزائية بجرائم الرشوة والفساد واستغلال النفوذ مع اتخاذ صفة الادعاء الشخصي أمام المراجع القضائية المختصة شرط إيداع قيمة التأمين المحدّد بخمس عشرة ضعف الحد الأدنى للأجور (الفقرة ١) .

وفي حال تبيّن للمحكمة الناظرة بالدعوى عدم توفّر الأدلّة التي تثبّت وقوع جرائم الفساد والرشوة أو استغلال النفوذ، يكون لها أن تحكم بالتعويض للجهة المدعى عليها فضلاً عن غرامة لا تقلّ عن عشرة ملايين ليرة لبنانية ومصادرة مبلغ التأمين، مع الاحتفاظ للجهة المدعى عليها بحقّ التقدّم بدعوى الافتراء (الفقرة ٢) .

ولا يجوز بأي حال اتخاذ قرارات قضائية بوقف الأنشطة البترولية قبل صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، على أن تبقى أحكام اتفاقيّة الاستكشاف والإنتاج لجهة تكليف شركات مؤهّلة باستكمال الأنشطة البترولية سارية المفعول، على أن لا يمنع ذلك من اتّخاذ التدابير الاحتياطية التي تحفظ الحقوق (الفقرة ٣) .

وتعود الغرامات المحكوم بها نتيجة الشكاوى والدعاوى المذكورة في الفقرة أعلاه ومبلغ التأمين المودع إلى الصندوق السيادي المنصوص عليه في المادة الثالثة من القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢ (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية) (الفقرة ٤) .

وينصّ قانون دعم الشفافية في قطاع البترول على صلاحيات خاصّة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سنفصّلها عند الحديث عن هذه الهيئة في الباب الثاني من القسم الثاني .

إذاً، إنّ هذا القانون يضع القيود على إمكانية قيام أي من العاملين في قطاع النفط بالأعمال التي يمكن أن تُشكّل فساداً وتؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة والمال العام الذي ينتفع منه المواطن اللبناني . ويُعتبر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول مكمّلاً لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وبتكاملهما يُساهمان في إنتظام عمل قطاع البترول ومكافحة الفساد فيه .

هذا القانون هو أساسي كونه يعزّز الشفافية في قطاع البترول ويمنع التضارب في المصالح. والشفافية في هذا القطاع تؤدّي إلى الوقاية من الفساد ومكافحته في حال حصوله. ويلحظ القانون الخطوات الواجب اتّباعها والتنبّه لها في كل مرحلة من مراحل تطوّر القطاع، من مرحلة التأهيل المسبق إلى مرحلة منح الحقوق البترولية أي مكافحة الفساد في كل الإجراءات. كما يلحظ ملكية الانتفاع بحيث يطلب القانون أن يكون هناك تصريح عن المالك المنتفع من الشركات حاملة التراخيص البترولية أو أي شركة تتعاطى بهذا القطاع .

لذلك يجب أن ندّخر النسبة الأكبر من الواردات المالية الناتجة من الموارد البترولية لأنّها الطريقة الوحيدة للحفاظ على الثروة ولمشاركة الأجيال القادمة بها. فهذه الثروة تخصّنا وتخصّ الأجيال القادمة. لذلك وُجد الصندوق السيادي وسنتحدّث عنه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني : الصندوق السيادي.

(Sovereign Wealth Fund)

يُعتبر الصندوق السيادي من الصناديق المستقلّة عن الموازنة . فالموازنات العادية توضع على أساس سنوي، بينما الصناديق السيادية يُمكن أن تُستعمل بهذه الصفة لسنوات عديدة. كما يُمكن تخصيص إيراداتها لنفقات معيّنة.

تستعمل عدّة بلدان الصناديق المستقلّة عن الموازنة لإدارة إيرادات مواردها الطبيعية .

فالصندوق هو مصطلح تنظيمي قانوني توضع فيه أنواع مختلفة من الأصول الاستثمارية، مُعبّراً عنها بالأسهم أو السندات أو غير ذلك، بهدف استثمارها ضمن القواعد والأهداف التي تحكم عملية الاستثمار لهذا الصندوق[٣٢] .

ويُعرَّف صندوق النقد الدولي الصناديق المستقلّة عن الموازنة باعتبارها " إجراءات حكومية عامة، كثيراً ما تقترن بترتيبات مصرفية ومؤسساتية منفصلة، لا تُدرج ضمن قانون الموازنة السنوية للدولة القومية، وموازنات الحكومات الإقليمية " .

---

[٣٢] رائد الخطيب، الصندوق السيادي ... الإمرة ل"المالية" أم "المركزي" ؟ ، السلطة الرابعة ، ٢٠١٨/٩/٥.

وتأتي أهمية هذه الصناديق باعتبارها أدوات استثمارية لتنويع مصادر الدّخل خاصة في الدول المصدّرة للنفط والغاز.

وتُمكّن الصناديق السيادية الدول من توفير استثمارات مختلفة في قطاعات اقتصادية متنوّعة خارج دائرة النفط والغاز.

ولعبت هذه الصناديق دور صمّام الأمان لبعض الدول في مواجهة عجز الموازنة وانهيار أسعار النفط .

إنّ إنشاء صندوق سيادي يُعتبر استكمالاً للمنظومة النفطية التشريعية، وفقاً لما نصّ عليه قانون الموارد البترولية في المياه البحرية لناحية إيداع العائدات الناتجة عن النشاطات البترولية في صندوق سيادي .

ويجب أن يكون الصندوق السيادي اللبناني جاهزاً في أقلّ من ست سنوات لكي يدير أكبر ثروة يشهدها لبنان، فقد اقترب تدفّق مليارات الدولارات من هذا القطاع مع اقتراب بدء أعمال الحفر للتنقيب عن النفط والغاز في المياه اللبنانية . فكما هو متوقّع، سيُغيّر هذا القطاع مصير لبنان، لذلك، يجب إرساء قواعد أساسية لإدارة هذه الأموال . فالحاجة الملحّة متوفّرة لإقرار قانون إنشاء الصندوق السيادي اللبناني وذلك لكي تُدار أكبر ثروة سيشهدها لبنان .

ويجب تصميم الصندوق السيادي بشكل يتماشى مع مبادئ سانتياغو العالميّة[٣٣] (Santiago Principles) . وهذه المبادئ هي مبادرة من صندوق النقد الدولي بعد الانهيار المالي عام ٢٠٠٨ هدفها إرساء مبادئ تشجيع الحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية والممارسات الاستثمارية الحكيمة والفهم المتبادل لأنشطة الصناديق السيادية . وقد انضمّت اختيارياً معظم الصناديق السيادية في العالم إلى هذه المبادرة . وبعد تأسيس الصندوق السيادي اللبناني، إنّ إنضمام لبنان سيأتي بشكل طبيعي على اعتبار أنه عضو في صندوق النقد الدولي، وكذلك بالانضمام اختيارياً إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية[٣٤] (EITI) وفق قرار مجلس الوزراء[٣٥]. (Extractive Industries Transparency Initiative)

[33] https://ifswf.org

[34] https://eiti.org

[35] www.energyandwater.gov.lb

وتُصاغ عادةً قواعد السحب (الإنفاق) للصندوق وفق حاجات البلد الاقتصادية والمالية وتطلّعاته المستقبلية، وهناك خمس طرق[٣٦] متّبعة عالمياً لاستعمال الإيرادات الناتجة من الموارد الطبيعية لتعكس هذه الحاجات والتطلّعات، وهي : تحقيق الاستقرار في الموازنة، تخفيض الدّين، تقديم خدمات اجتماعية، الاستثمار في البنية التحتية، الادّخار.

ويجب أن يخضع الصندوق السيادي لقواعد الرقابة والمساءلة والشفافية. وبذلك يخضع لرقابة أجهزة الرقابة كافّة من التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب وذلك لانتظام عمله وتحقيق الغاية المتوخّاة من إنشائه .

ولضمان الشفافية، يجب أن توضع كلّ التقارير، وكلّ تفصيل عن الأموال وكيفية استثمارها على الموقع الإلكتروني للصندوق . كما يجب الاستعانة بشركات تدقيق عالمية لمراقبة الواردات (المداخيل) والنفقات (الصرفيّات)، القيود والحسابات وتضع تقريراً سنوياً يُنشر أمام الرأي العام اللبناني وذلك لضمان شفافية مطلقة في إدارة هذا الصندوق .

ومبدأ الشفافية مرتبط إرتباطاً وثيقاً بحق الوصول إلى المعلومات . فيُتاح للمواطن أن يُمارس حقّه في الوصول إلى المعلومات المتعلّقة بطريقة عمل الصندوق وإدارته المالية . ومن خلال هذه المعلومات قد يكشف حالات فساد .

وقد اختلف الفرقاء السياسيون على سلطة الوصاية التي سيخضع لها الصندوق السيادي . فمنهم من أراد وضعه تحت وصاية وزارة المالية، ومنهم من أراده تحت وصاية مصرف لبنان . ولكن يجب إخضاع الصندوق لضوابط مشدّدة تتعلّق بالشفافية وبالإجراءات التي تحصّنه من الفساد وسوء الإدارة وهدر أمواله .

أمّا بالنسبة لقانون الموارد البتروليّة في المياه البحرية اللبنانيّة فنصّ في المادة ٣ منه على مبادئ إدارة البترول . وحسب البند ٢ من المادة المذكورة تودع العائدات المحصّلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البتروليّة أو الحقوق البتروليّة في صندوق سيادي . وحسب البند ٣ يُحدَّد نظام الصندوق ونظام إدارته الخاصّة، ووُجهة استثمار وتوظيف واستعمال العائدات بموجب قانون خاص بالاستناد إلى مبادئ وأسس واضحة وشفافة للتوظيف والاستعمال وتحتفظ من خلالها الدولة برأس المال وبجزء من عائداته بمثابة صندوق استثماري للأجيال المقبلة، وتصرف الجزء الآخر وفقاً لمعايير تضمن حقوق الدولة من جهة، بما يجنّب الاقتصاد أية انعكاسات سلبية محتملة على المدى القصير والطويل .

---

[٣٦] طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن : كي يكون البترول نعمة لا نقمة، ملحق رأس المال،٢٠١٨/٩/٣.

ونصّت المادة ٤ من القانون المذكور على ملكية الدولة للموارد البتروليّة وحقّها في إدارتها حصراً .

إذاً حسب القانون رقم ٢٠١٥/١٣٢ (قانون الموارد البتروليّة في المياه البحرية)، إنّ جميع الإيرادات الناتجة عن الأنشطة البتروليّة يجب أن تكون محفوظة في الصندوق السيادي الذي سينشأ بموجب قانون خاص .

ويجب توجيه استخدامات هذا الصندوق بشكل يخدم الاقتصاد اللبناني ويُحقّق التنمية في مختلف قطاعاته . بتعبير آخر، إنّ عائدات الصندوق السيادي يُمكن أن تؤثّر تأثيراً كبيراً على المالية العامة والأوضاع النقدية والإقتصادية والسياسية والمالية وأسعار الصّرف .

ولكن يعتبر بعض الخبراء في مجال النفط أنه ما زال من المبكر أن يوضع مشروع قانون للصندوق السيادي، فالنّروج لم تُقرّ الصندوق إلا بعد الاكتشافات وقبل الاستخراج بمدّة قليلة[٣٧] .

ويُعتبر الصندوق السيادي الموضوع الأكثر أهمية في ملف النفط خصوصاً وأنه وعاء استثماري، تضع فيه الدولة الفائض لديها من الإيرادات المالية من أجل استثمارها في مجالات مختلفة ولآماد طويلة[٣٨] . وفي العام ٢٠١٧ كان ثمّة حوالي ٦٠ صندوقاً سيادياً مموّلة بالنفط أو الغاز أو الإيرادات المعدنية أو الفوائض المالية في بلدان تعتمد على الموارد الطبيعية.

ويعود تاريخ أول صندوق سيادي في العالم إلى سنة ١٩٥٣، وهو الذي أنشأته دولة الكويت لإدارة فوائضها المالية وعائداتها من النفط .

وتُعتبر النّروج منتجاً رئيسياً للنفط العام وموطن أكبر صندوق سيادي في العالم .

وبدأت النّروج العمل في صندوقها السيادي في العام ١٩٩٦ وتتمثّل مهمته في بناء ثروة عندما تشحّ احتياطات النفط والغاز . وقد أصبح صندوق الثروة السيادي النّروجي أحد أكبر المستخدمين في الأسهم بمبلغ قدره ٦٦٧ بليون دولار وفي حوالي ٩٠٠٠ شركة حول العالم بما فيها شركتي آبل (Apple) ومايكروسوفت (Microsoft) .

إنّ عمل الصندوق مهمّ وأساسي ، لذلك من الضروري وضع خطة عمل وتشريعات الصندوق. وقد أثبتت التجربة أنّ صناديق الثروة السيادية عندما تنقصها الشفافية والحكم الرشـيد كمنطقة الخليج، تسجّل صناديقها أدنى مستويات النمو وفقاً لتقرير نشرته مجموعة " Geo Economic " وحسب مؤشّر الامتثال " Santiago Compliance Index " .

---

[٣٧] رائد الخطيب، متى الإفراج عن القانون الخاص بالصندوق السيادي للنفط ؟ ، الموقع الإلكتروني لجريدة المستقبل، ٢٠١٥/٥/٤.

[٣٨] المرجع أعلاه.

وإنّ الصّندوق السّيادي القطري " Qatar Investment Authority " أكبر مثال على تحقيق الرفاهية للأجيال المستقبلية . فقد استثمرت قطر في مشاريع عدّة وشركات عالمية في اوروبا (بريطانيا، فرنسا، إيطاليا ...) والولايات المتّحدة الأميركية، في مختلف القطاعات الزراعية والصناعية والخدماتية والمصرفية في العالم .

إنّ الدّور الذي سيُعطى للصندوق السيادي في لبنان غير متّفق عليه . فمنهم من يعطيه دوراً مالياً لسد عجز موازنة الدولة ودينها العام نظراً للوضع المالي الصعب الذي يُسيطر على مالية الدولة . ومنهم من سلك إتّجاه النظرية الاقتصادية التي تُعطي الصندوق السيادي دوراً اقتصادياً كبيراً عبر دعم الاقتصاد .

فبحسب البروفسور جاسم عجّاقة[٣٩] " إنّ إقتراح بعض السياسيين استخدام جزء من مدخول الثروة النفطية لسد قسم من الدّين العام هو أمر مخالف لكل النظريات الاقتصادية التي تؤكّد أنّ دور الثروة النفطية هو دعم الاستثمارات في الماكينة الاقتصادية إنْ مباشرةً عبر إستخدام قسم من مداخيل النفط والغاز الموجودة في الصندوق السيادي لاستثمارات في الاقتصاد اللبناني، أو غير مباشرة عبر عائدات استثمارات الصندوق السيادي الناتجة عن استثمارات عالمية واستخدام هذه العائدات في دعم الاستثمارات في الاقتصاد اللبناني " . ويُشير البروفسور عجّاقة إلى أنّ الانقسام المذهبي والفساد المستشري هما علّة لبنان الاقتصادية . ولذلك، إذا تمّ إستخدام مداخيل الثروة النفطية في الإنفاق الجاري هو حرق للثروة النفطية وجريمة بحقّ الأجيال المستقبلية[٤٠] .

وإنّ إستثمار عائدات الصندوق السيادي في المجال الحياتي يؤدي إلى عدالة اجتماعية وإنماء متوازن للمناطق وتوزيع الثروة بشكل متساوٍ على أفراد المجتمع اللبناني وخلق وظائف جديدة وإنشاء تأهيل البنى التحتية وإنشاء جسور وسدود للمياه وتأهيل الطرقات ودعم التأهيل الرسمي وتأمين الضمان الصحي لكافّة فئات المجتمع .

وطالبت الجمعيات الأهلية في بيان صحفي بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٨ بإصدار مرسوم "السجل البترولي" بأسرع وقت لكونه أداةً عملية لمكافحة الفساد وتعزيز مبادئ الشفافية في قطاع البترول[٤١]. كما دعت إلى تطبيق قانونَي تعزيز الشفافية في قطاع الغاز والنفط والحق في الوصول إلى المعلومات.

---

[٣٩] جاسم عجّاقة، مقاربة عملية للصندوق السيادي ، جريدة الجمهورية، ٢٠١٧/١٠/١٦.

[٤٠] المرجع أعلاه.

[41] www.logi-lebanon.com .

تضع الدولة حصّتها من عائدات النفط والغاز في الصندوق السيادي، وتستثمر هذه العائدات بشكل يؤمّن المحافظة على هذه العائدات لتنفيذ مشاريع استثمارية طويلة الأمد. ويجب أن تكون أهداف الصندوق إنمائية وتنموية (أي عكس مبدأ عدم تخصيص واردات الموازنة).

فالصندوق السيادي هو آليّة يُمكن من خلالها للبلدان أن تستثمر ثرواتها المتأتية من النفط .

في لبنان إنّ التجربة مع الصناديق ليست مشجّعة. لذلك يجب وضع أطر له وضوابط.

إنّ حق الوصول إلى المعلومات في إطار الصندوق السيادي ونظام عمله وإيراداته هو تجسيد لمبدأ الشفافية الذي يحمي أموال الصندوق من الهدر، وبالتالي، يؤدّي هذا المبدأ إلى إنتظام إدارة أمواله، وبالتالي، إلى مكافحة الفساد في هذا المجال.

إذاً، إنّ إمتلاك صندوق سيادي يفرض إمتلاك سياسة مالية شفّافة وبالتالي يزيد من الشفافية ومن الحوكمة الرشيدة .

لذلك، لا بدّ أن يخضع الصندوق لدرجة عالية من المراقبة والشفافية. فقانون إنشائه يجب أن يوضح أنّ الصندوق سوف ينشر قائمة بموجوداته إلى جانب تصريح القيّمين على إدارته عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة.

من هنا ضرورة إدارة الأموال (عائدات النفط) من خلال الصندوق السيادي . فعملية إنشاء صندوق سيادي مخصّص للأجيال القادمة وبإشراف وإدارة هيئة مستقلّة يجب أن ينظّم وفقاً لقواعد مالية ورقابية حازمة . وأن تُدار عائدات الدولة من هذا القطاع وفقاً لشروط وأحكام لتحقيق أفضل النتائج على صعيد التنمية .

بعد الحديث في الباب الأول عن أهمية الوصول إلى المعلومات الذي يُعتبر ركناً أساسيّاً من أركان تعزيز مبدأ الشفافية في القطاع العام، ننتقل إلى الباب الثاني للحديث عن آليات مكافحة الفساد التي تتمثّل بأجهزة الرقابة في الإدارة اللبنانية.

الباب الثاني : آليّات مكافحة الفساد .

قبل الحديث عن آليّات مكافحة الفساد، يقتضي بادئ ذي بدء الكلام على ظاهرة في الحياة الدستورية والسياسية اللبنانية وهي كلام رئيس الجمهورية المتكرّر عن دعم سياسة مكافحة الفساد ورفع الغطاء عن المرتكبين. فمنذ إنتخابه، تحدّث رئيس الجمهورية اللبنانية مراراً عن ضرورة مكافحة الفساد. وفي الذكرى السنوية الأولى لإنتخابه، ألقى الرئيس ميشال عون، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٣٠، كلمة متلفزة بُثّت على جميع الإذاعات، تحدّث من خلالها عن مكافحة الفساد وعرّف بمخطّط مكافحة الفساد الذي يتألّف من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، قانون الإثراء غير المشروع، حماية كاشفي الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وإنّ خطابات الرئيس في أكثر من مناسبة تُشكّل نقلة نوعية تُميّز الحياة السياسية في لبنان.

أمّا بالنسبة لوزارة دولة لشؤون مكافحة الفساد فقد جاءت كترجمة للسياسة المتّبعة من قبل الرئيس ميشال عون. فقد "إستحدثت" وزارة الدولة المذكورة بموجب المرسوم رقم ٣ تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٨ (مرسوم تشكيل الحكومة[٤٢]) . وعُيّن وزير على رأسها كردّ على تصاعد الأصوات الشعبية التي ضاق صدرها من حجم الفساد المنتشر بكافة القطاعات وبخاصّة في ملفّات النفايات والصحة والكهرباء . ولكن أُلغيت هذه الوزارة بصورة ضمنية، وأُلغيت معها وزارة دولة لشؤون التخطيط، بموجب المرسوم رقم ٤٣٤٠ تاريخ ٢٠١٩/١/٣١ (مرسوم تشكيل الحكومة[٤٣])، مع أنّ شعار "مكافحة الفساد" كان ولا يزال، منذ تأليف الحكومة الأولى، الشعار الأكثر رواجاً .

نصّت المادة ٦٦ من الدستور في فقرتها الثانية على أن : " يتولّى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويُناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كلّ بما يتعلّق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصّ به". فمصالح الدولة وإداراتها لا تعود إلى وزراء الدولة. إنّ وزارة الدولة هي وزارة غير قائمة قانونياً.

عدّدت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ الصّادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (تنظيم الإدارات العامّة) والمعدّل بموجب القانون رقم ٢٤٧ الصّادر بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ (دمج وإلغاء وإنشاء وزارات ومجالس)، الوزارات، ونصّت في فقرتها الثانية على أن : " تحدث الوزارات وتلغى بقانون خاصّ ". إذاً، لا يجوز إنشاء وزارة إلّا بموجب قانون خاصّ بها، وكذلك الأمر بالنسبة إلى إنشاء

---

[٤٢] أوّل حكومة برئاسة الرّئيس سعد الحريري في ولاية الرّئيس ميشال عون.

[٤٣] الحكومة التي شكّلت بعد الإنتخابات النيابية ٢٠١٨، وهي الحكومة الثانية برئاسة سعد الحريري خلال عهد الرّئيس ميشال عون.

هيكلية الوزارة والمديريات العامّة فيها. وما إستحداث وزارات الدولة، ومن بينها وزارة الدولة لشؤون مكافحة الفساد، إلّا نيّة سياسية بزيادة عدد الوزراء في الحكومة وليس إستحداث وزارات فاعلة.

وإنّ من أسس الإدارة الحديثة منع التّداخل والتّضارب فيما بين الإدارات والوزارات . فكيف لوزارة دولة لشؤون مكافحة الفساد أن تنافس الأجهزة الرقابية في صلاحيّاتها في مكافحة الفساد؟

صحيح أنّ وزارة دولة لشؤون مكافحة الفساد ليست إلا وزارة دولة، أي لا هيكلية لها ولا موازنة ولا ملاك للموظفين ولا مهام ولا صلاحيات واضحة ومستقلة، بل ينحصر دور الوزير بالتنسيق بين بعض الوزارات .

"إستحدثت" هذه الوزارة تحت شعار مكافحة الفساد ولكن هل أدّت الدور الذي كان مطلوباً منها ؟ هل تمّ، عن طريق هذه الوزارة، الكشف عن ملفّات فساد وملاحقة المتورّطين في هذه الملفّات أمام القضاء وتمّت محاسبتهم ؟

هذه الوزارة بالرغم من عدم تعاون الوزارات تمكّنت من العمل على عدّة ملفّات فساد منها :

- سجن مجدليا : إعادة تلزيم المشروع من ٦٥ مليون دولار إلى ٤٢ مليون دولار.
- مزايدة السوق الحرّة في مطار رفيق الحريري الدولي (تحقيق فائض مالي تخطّى مبلغ ٨٠ مليون دولار).
- صفقات تلزيم نفق سليم سلام وسوق الخضار وجسر الكولا في بيروت.
- ملاحقة شركات النفط (طلب إستعادة مبلغ وقدره ٢١ مليون دولار).
- المساءلة عن أموال الهبات والمساعدات المقدّمة للنازحين السوريين.
- تحقيقات مرفأ بيروت.
- شركة طيران الشرق الأوسط.

وقد شاركت في إعداد مشاريع قوانين كقانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات، قانون حماية كاشفي الفساد، قانون الإثراء غير المشروع، قانون مكافحة الفساد، الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وضع مشروع الآلية الموحّدة للصفقات العمومية وإنشاء جهاز مستقلّ لمكافحة الفساد . وقانون مكافحة الفساد أُقرّ في المجلس النيابي ولم يُصدره رئيس الجمهورية لغاية اليوم.

ووظيفة هذه الوزارة ليست الاستقصاء أو توجيه الاتهامات بل تعزيز سبل النزاهة والحوكمة الرّشيدة طبقاً للمعايير الدولية . وكان للسلطة العامّة أن تنشئها بموجب قانون خاص وليس بإستحداث وزارة دولة بموجب مرسوم تشكيل الحكومة.

وفي أوّل جلسة للحكومة الثانية[٤٤] في عهد الرّئيس عون، إعتبر رئيس الجمهورية أنّ كلّ وزير هو مسؤول عن مكافحة الفساد في وزارته.

إذاً إنّ الهدف من إلغاء وزارة مكافحة الفساد ليس التراجع عن مكافحة الفساد بل تحميل مسؤولية مكافحة الفساد لكلّ وزير في الوزارة التي يتولّاها.

صحيح أنّ كل وزير مسؤول عن مكافحة الفساد في وزارته وهذه المقولة منطقية لأن الوزير هو على رأس الهرم في الوزارة .

ولكن إنْ لم يكن الوزير على معرفة تامة بما يحصل في وزارته، فإن المهمّة تصبح صعبة عليه. وهنا يبرز دور الرؤساء المباشرين والرؤساء التسلسليين . فالوزير يسلّم خلفه الوزارة، فمهمّته بعمر الحكومة، أما الموظفين الإداريين فلا يرحلون برحيل الوزير. فهم المسؤولون عن ضبط الدوام، التقيّد بالأنظمة والقوانين وعدم مخالفتها والتعامل بمرونة ورقي مع المواطنين هذا طبعاً إذا كانت الإدارة على اتصال بجمهور المواطنين .

بالعودة إلى وزير الدولة لشؤون مكافحة الفساد ، فهو، كما ذكرنا أعلاه، يتولى وزارة لا هيكلية لها ولا موظفين ولا صلاحيات واضحة، فكيف له أن يعرف تفاصيل عن سير العمل داخل كل وزارة أو داخل كل مؤسسة عامة أو بلدية .

إنشاء الوزارة كان اندفاعاً ضدّ الفساد، فَرمل هذا الاندفاع هدف إجراء الانتخابات وفق القانون النسبي وبذلك انخفض مستوى الاهتمام بمكافحة الفساد .

ونُشير إلى أن الحكومة الجديدة ستكون أمام تحدّي الشفافية المطلقة من أجل الحصول على الدّعم الدولي والقروض المقدّمة من مؤتمر سيدر -١- .

ويدخل ضمن آليات مكافحة الفساد إنضمام لبنان إلى الإتفاقيات الدولية المتعلّقة بمواضيع مكافحة الفساد وإرساء مبادئ الشفافية، تفعيل الأجهزة الرقابية، وجود قضاء نزيه، وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد وإصدار قرار بمكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين ومحاسبتهم ووجود الجرأة لرفع الغطاء عن الفاسدين ورفع الحصانة عن المرتكبين. بالإضافة لتكامل المنظومة القانونية لمكافحة الفساد وتطبيق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ولخطّة مكافحة الفساد شروط نجاح[٤٥]:

- السرعة في إقرار حزمة التشريعات المتعلّقة بمكافحة الفساد والإثراء غير المشروع وتعزيز دور هيئات الرقابة.

---

[٤٤] المشكّلة بموجب المرسوم رقم ٤٣٤٠ تاريخ ٢٠١٩/١/٣١.

[٤٥] موقع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية : www.omsar.gov.lb.

- التعاون بين كافّة الجهات المعنية بتطبيق التشريعات المتعلّقة بمكافحة الفساد.
- ثقة المواطن بالقوانين الموضوعة حول الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، وبما يشجّعه على التّقدّم بشكاوى جدّية.

ونضيف إلى هذه الخطّة تعديل قانون مكافحة تبييض الأموال.

ومن المؤسسات الأساسية في مكافحة الفساد "وسيط الجمهورية"، الذي أُقرّ قانون إنشاءه منذ سنوات، وهو مؤسسة تلعب دور الوسيط بين المواطن والإدارة . ولكي تبصر هذه المؤسسة النور، على مجلس الوزراء تعيين هذا الوسيط الذي يعود إليه إعداد مراسيمه التنظيمية ليُقرّها مجلس الوزراء. ومنهم[٤٦] من يعتبر أنّه لا ينبغي إضافة "وسيط الجمهورية" كجسم رقابي جديد إلى لائحة الأجهزة الرقابية، ممّا يزيد من عرقلة النظام الرّقابي، بل يجب أن يطبّق كبديل عن أجهزة رقابية كلاسيكية أظهرت فشلها.

باختصار، أُلغيت هذه الوزارة التي كانت أمل اللبنانيين عند استحداثها بتغيير واقع الحال ومحاربة الفساد . ولكن بالمقابل، إنّ إنشاء هذه الوزارة واستحداث هيكلية لها لتصبح وزارة قائمة هو أمر ينافس دور الأجهزة الرقابية في الإدارة اللبنانية التي تلعب دوراً فاعلاً في مجال مكافحة الفساد من خلال الصلاحيات القانونية لكلّ جهاز . وسنبيّن في الفصل الأول دور هذه الأجهزة في مكافحة الفساد.

الفصل الأول : دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد.

إنّ التكلّم على أجهزة الرّقابة ليس بمعرض الصدفة بل إنّ هذه الأجهزة هي التي تُعنى بمكافحة الفساد حسب القوانين الموجودة منذ العام ١٩٥٩ أي منذ الحركة الإصلاحية التي قام بها الرئيس الراحل فؤاد شهاب.

من دعائم الإطار القانوني لمكافحة الفساد في القطاع العام : نظام الموظفين (المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢)، قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية (المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٤)، قانون إنشاء التفتيش المركزي (المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥)، قانون تنظيم ديوان المحاسبة (قانون رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦)، وقوانين المجالس التأديبية وقانون العقوبات وقانون الإثراء غير المشروع.

---

[٤٦] أنطونيوس أبو كسم، نحو تدخّل دولي لمحاربة الفساد في لبنان؟ ، موقع الحدث الإلكتروني، ٢٠١٨/٧/٢٤.

أمّا دعائم الإطار المؤسسي فهي : مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتّأديب . وترتبط أجهزة الرقابة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء . وتلعب أجهزة الرقابة دوراً فاعلاً، كلٌّ ضمن صلاحياته، في حسن سير المرافق العامة وإنتظام عملها.

وسنتناول في المبحث الأول دور مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي .

المبحث الأول : مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

- **مجلس الخدمة المدنية** : أنشأت الحكومة مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ من ضمن الحركة الإصلاحية للرئيس الراحل فؤاد شهاب، بالاستناد إلى التفويض البرلماني المعطى للحكومة بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٢/١٢ بهدف جعل الموظف العام في غنى عن المؤثّرات السياسية والمحسوبية بإعطائه الضمانات اللازمة في تعيينه، ترقيته، نقله، تأديبه وصرفه من الخدمة وسائر شؤونه الوظيفية وتدرّبه أثناء الخدمة .

إنّ مجلس الخدمة المدنية هو الجهاز الرئيسي الذي أناط به القانون اللبناني إدارة شؤون الوظيفة العامة في لبنان في كل مراحلها، ابتداءً من عملية اختيار الموظفين، إلى عملية تعيينهم، تدريبهم وإدارة شؤونهم لحين صرفهم من الخدمة أو إحالتهم على التقاعد .

يلعب مجلس الخدمة المدنية دوراً أساسياً في تنمية الموارد البشرية الإدارية وتحسين الإدارة العامة وتطويرها بما يمكّنها من تنفيذ سياسات وتوجّهات الدولة بكفاءة عالية، والعمل على رفع مستوى الخدمات للمواطن . وقد أولى المشترع هذا المجلس صلاحيّات واسعة، تشمل جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديّات الخاضعة لصلاحيّته، باستثناء القضاء والجيش والأفراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية .

وتشمل اختصاصات مجلس الخدمة المدنية جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى (بيروت، طرابلس، ميناء طرابلس، بعبدا، برج حمود، النبطية، صيدا وزحلة) وكذلك البلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء. وبموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ أصبحت تشكيلة هيئة المجلس كالتالي :

- رئيس مجلس الخدمة المدنية (رئيساً) .
- رئيس إدارة الموظفين (عضواً) .
- رئيس إدارة الأبحاث والتوجيه (عضواً) .

إذاً يتألف مجلس الخدمة المدنية من إدارتين[٤٧] ومن هيئة ومن مديرية إدارية مشتركة وموظفين إداريين .

وتتولى هيئة المجلس مناقشة جميع القضايا التي تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة وإتّخاذ القرار المناسب بشأنها على أن يصدر بالأكثرية وأن يكون معلّلاً، ولا سيّما في القضايا الخاصة بمجلس الخدمة المدنية أو تلك المتعلّقة بالإدارات والمؤسسات العامة أو العائدة للموظفين، إضافة إلى الدور الذي تمارسه كسلطة وصاية على المعهد الوطني للإدارة وعلى تعاونية موظفي الدولة .

ويلعب مجلس الخدمة المدنية ولا سيّما من خلال رئيسه، أدواراً هامّة هي :

- حضور اجتماعات اللجان النيابية، عند درسها : الموازنة السنوية، تعديل القوانين والأنظمة المتعلّقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة، جميع القضايا المتعلّقة بالوظيفة العامة.
- استماع مجلس الوزراء إلى رئيس المجلس في المواضيع المشار إليها أعلاه كما في الخلافات الحاصلة بين المجلس والوزارات المختصة والمعروضة أمامه سنداً لأحكام المادة ٩٧ من نظام الموظفين التي تنص على أنه " إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة ... يُعرض الأمر على مجلس الوزراء للبتّ فيه " .
- حضور اجتماعات مجالس إدارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديّات وغيرها من الإدارات العامة الخاضعة لصلاحيّة مجلس الخدمة المدنية عند درسها كذلك القضايا المذكورة أعلاه .
- تقديم تقرير سنوي عن أعمال المجلس وقرارات الهيئة ونتائج مراقبتها واقتراحاتها المبدئية إلى رئيس مجلس الوزراء . كما ويُنشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية .

مع الإشارة إلى أنّ لرئيس مجلس الخدمة المدنية تفويض دائم لكي يمارس ضمن المجلس الصلاحيّات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيّات الدستورية.

أعطى المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (نظام الموظفين) والمرسوم رقم ٥٨٨٣ تاريخ ١٩٩٤/١١/٣ (نظام الأجراء) والمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ (النظام

[٤٧] مع الإشارة إلى أن هيئة المجلس كانت تضم إدارة الإعداد والتدريب ، إلا أن القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ وفي المادة الأولى منه، ألغى هذه الأخيرة وأحلّ محلّها إدارة الأبحاث والتوجيه التي كانت تؤلّف جزءاً من إدارة التفتيش المركزي، ومن هيئة التفتيش المركزي بالذات، بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

العام للمؤسسات العامة)، وأنظمة المؤسسات العامة والبلديّات الخاضعة لرقابة أو لوصاية مجلس الخدمة المدنية، لهذا المجلس صلاحيّات عدّة يمارسها من خلال مصلحة المراقبة والدراسات (إدارة الموظفين) التي تتولى جميع القضايا المتعلّقة بأنظمة الموظفين وكل من يعمل في خدمة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديّات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، وذلك لجهة :

- إبداء الرأي في قانونية التعيين أو الاستخدام .
- درس جميع شؤون الموظفين الذاتية ومراقبة معاملاتهم لا سيّما التثبّت من كفاءتهم المسلكية وسيرتهم ضمن الوظيفة وخارجها .
- درس اقتراحات التثبيت والترفيع والترقية وإنهاء الخدمة لعدم الكفاءة أو لعدم الأهليّة أو للعجز الصحي .
- إبداء الرأي في مشاريع النصوص المتعلّقة بأنظمة الموظفين والأجراء والمستخدمين والمتعاقدين.
- إبداء الرأي في حاجة الإدارة إلى موظفين جدد دائمين ومؤقتين أو لمتعاقدين ذوي مؤهلات ومعارف خاصّة أو إلى أجراء ومستخدمين . وذلك بعد تحقيق تُجريه إدارة الأبحاث والتوجيه.
- درس أنظمة تعاونية موظفي الدولة والمعهد الوطني للإدارة وكيفية تطبيقها .
- إبداء الرأي في مشاريع التعاميم والتعليمات والمنشورات المتعلّقة بالوظيفة العامة .
- إبداء الرأي في شروط إعطاء التعويضات وأجور النقل والمكافآت والعائدات وأجور ساعات التدريس والمساعدات والسلفات وكل ما له علاقة بالنفقة الإضافية.

ومن الشروط الأساسية التي فرضها القانون لدخول الوظيفة العامة، النجاح في مباراة ينظّمها مجلس الخدمة المدنية لمختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديّات الكبرى، وعلى هذا الأساس يقوم المجلس باتّخاذ ما يلزم من إجراءات بالاستناد إلى نص المادة ٨ من نظام الموظفين والمادة ٥٤ من القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣، ممّا يحول دون قيام كل إدارة على حدى بإجراء المباراة الخاصة بها وباختيار موظفيها بمفردها، الأمر الذي قد يفتح الباب واسعاً على عدّة أشكال من المداخلات التي تطيح بمبدَأي الجدارة وتكافؤ الفرص .

ومن المهام التي تضطلع بها دائرة المباريات :

- وضع المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها المباريات والامتحانات .
- وضع أنظمة المباريات والامتحانات وموادها وذلك بالاتفاق مع الإدارات المختصة .
- تنظيم المباريات والامتحانات وإجراؤها .

- وضع مشاريع تعيين اللجان الفاحصة ولجان المراقبة ومشاريع المعاملات المتعلّقة بها .
- التثبّت لدى الدوائر المختصة من توفّر شروط التوظيف العامة في المرشّحين .
- السهر على حسن تطبيق الأنظمة في سير المباراة أو الامتحان وعلى انضباطها .
- إجراء المباريات والامتحانات للمؤسسات العامة والبلديّات وسائر المجالس والهيئات والصناديق الخاضعة في هذا المجال لصلاحيّات مجلس الخدمة المدنية .
- إيلاء عناية خاصة لموضوع دخول الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة الوظيفة العامة. وفي هذا الإطار يقوم المجلس بتأمين كافة التسهيلات اللازمة لمشاركتهم في المباريات، كما ويعطي المجلس الأولوية في التعيين للمعوّق الناجح في المباراة على غيره من الناجحين مهما كان ترتيب نجاحه في المباراة، وذلك في إطار تطبيق أحكام القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩.

ويُشدّد مجلس الخدمة المدنية في حقل المباريات على ركيزتين أساسيتين هما : مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ومبدأ الدقة والشفافية في الإجراءات .

وتشكّل المباراة الطريق الأمثل لاختيار أشخاص يتمتّعون بكفاءة مهنية عالية وبخبرة موصوفة .

وقد حرص هذا المجلس من خلال تنظيمه للمباريات، على تأمين أقصى الضمانات المطلوبة للمرشّحين ليكونوا سواسية أمام القانون، وهذا الأمر يتبيّن بما يلي :

- الشفافية، وتتمثّل في حقّ المواطن بالاطّلاع على كل ما يصدر عن المجلس من إعلانات خاصة بالمباريات . وذلك عبر نشر المعلومات على موقع المجلس الإلكتروني : www.csb.gov.lb.
- المساواة، وذلك من خلال تأمين أحسن الظروف التي تضمن حقّ المرشّح الثابت في خوض المباراة براحة واطمئنان وبأجواء سليمة وملائمة، تجعل الجميع سواء أمام القانون .

إنّ رقابة مجلس الخدمة المدنية، نتيجة درس معاملات الموظفين المعروضة عليه، تنتهي إلى الأنواع التالية :

- موافقة المجلس أو عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه، ويذكر على سبيل المثال:
  - تعيين الموظفين من جميع الفئات، باستثناء موظفي الفئة الأولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك .
  - النقل من سلك إلى سلك، ومن إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد .
  - التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع .
  - الاستقالة والإنهاء الاختياري للخدمة .

– استطلاع رأي المجلس بإبداء الرأي بموافقته أو بعدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه، ويذكر على سبيل المثال : تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك، تأخير تدرّج الموظف من قبل الوزير، النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة، تعيين مدير عام أو مدير المؤسسة العامة.

– إبداء الرأي في المعاملة، لجهة نقطة أو نقاط محدّدة .

كما يمكن أن يخلص المجلس إلى اتخاذ قرار برفع الصلاحية عن الموضوع المطروح معتبراً أن هذا الموضوع يخرج عن صلاحيّاته .

وتتولى إدارة الأبحاث والتوجيه إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، ولا سيّما لجهة :

١- تقديم الاقتراحات في تحسين تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وبأقل كلفة ممكنة . وبالتالي، تحديد حاجة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات إلى إعداد وتسميات الوظائف لديها ودراسة المهام الموكولة إلى الوحدات الإدارية ومقارنتها بعدد الموظفين اللازمين للقيام بتلك المهام.

٢- تحسين أساليب العمل الإداري، بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات وتبسيط الأساليب والأصول المتّبعة فيها وتدرس بوجه خاص :

– مراحل سير كل معاملة وما تتطلّبه من وقت واختصاص .

– شروط إعداد المخابرات الإدارية وكيفية تسييرها .

٣- إدخال التقنيات الحديثة والاستفادة من أوجهها كافّة وخاصّة تأليل العمل الإداري .

٤- توحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات واقتراح إدخال تعديلات على المباني الحكومية بما يتوافق ومبدأ تبسيط الإجراءات، وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيزات، وإصدار المنشورات وغير ذلك.

٥- القيام بدراسات وتحقيقات وجمع إحصاءات حول ملاكات الإدارات العامة والموظفين لديها، عفواً أو بناءً على طلب السلطات المختصة .

وقد أنيطت بإدارة الأبحاث والتوجيه صلاحيات ومهام، في نصوص مختلفة منها القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ (الرامي إلى إنشاء إدارة عامة باسم " المعهد الوطني للإدارة " وتعديل بعض الأحكام الواردة في المراسيم الاشتراعية رقم ١١٢ ورقم ١١٤ ورقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاتها) والمرسوم رقم ٢٠٠٢/٧٤٨٦ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٢٧ (تعديل بعض أحكام تنظيم مجلس الخدمة المدنية) إضافة إلى المرسوم التنظيمي للتفتيش المركزي رقم ٥٩/٢٤٦٠، والمرسوم رقم ١٢٧٤٠ تاريخ ١٩٦٣/٥/١٣ (تنظيم شؤون الاستئجار)، والمرسومين الاشتراعيين رقم ٥٩/١١٢

(نظام الموظفين) و٥٩/١١٤ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية) وذلك إلى جانب قرارات وتعاميم صادرة عن رئاسة مجلس الوزراء يُضاف إليها المادة ٢١ من قانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١[٤٨].

٦- تنظيم شؤون استئجار المباني لكافة الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة وسائر المؤسسات والبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، باستثناء المباني العائدة للبعثات اللبنانية في الخارج، والمباني العائدة للجيش ولقوى الأمن الداخلي وللأمن العام .

٧- درس المعاملات المتعلّقة بالمنح المقدّمة من المعاهد والمؤسّسات العلمية في لبنان ومن الدول والمنظّمات الإقليمية والوكالات المتخصّصة وإعلام الإدارات والمؤسّسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة المجلس بها لإنتداب العاملين لديها للإستفادة من هذه المنح.

بالإضافة إلى تنظيم أوضاع السيارات في الإدارات العامة (المرسوم الإشتراعي رقم ٢٧ تاريخ ١٩٥٥/١/١٨).

تعمل هذه الإدارة ومنذ تاريخ إحداثها على مساعدة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات للتصدّي للمشاكل التي تعترضها وتبحث عن الحلول المناسبة لها .

إنّ رقابة مجلس الخدمة المدنية، نتيجة درس معاملات الموظفين المعروضة عليه، تنتهي إلى الأنواع التالية : موافقة المجلس أو عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه (تعيين الموظّفين من جميع الفئات باستثناء موظفي الفئة الأولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك، النقل من سلك إلى سلك، ومن إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد ، التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع، الاستقالة والإنهاء الاختياري للخدمة)، استطلاع رأي المجلس بإبداء الرأي بموافقته أو بعدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه (تعيين موظّفي الفئة الأولى من خارج الملاك، تأخير تدرّج الموظف من قبل الوزير، النقل ضمن السّلك الواحد والإدارة الواحدة، تعيين مدير عام أو مدير المؤسّسة العامة) وإبداء الرأي في المعاملة.

ويقدّم مجلس الخدمة المدنية الآراء والاقتراحات لمجلس الوزراء، عند درس الموازنة السنوية في شأن الاعتمادات المخصّصة للموظفين وللنفقات الإدارية في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة .

[٤٨] قانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ : قانون رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظّفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات وإتّحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية.

ويقدّم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء في تعديل القوانين والأنظمة المتعلّقة بتنظيم الإدارات والمؤسّسات العامة وأساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها .

وواكب مجلس الخدمة المدنية المنهجية المطلوبة للحكومة الإلكترونية E.government وذلك بإنشاء بنية تحتية إلكترونية للمجلس تحت شعار " معلومات للجميع ".

وإنّ أثر القرارات الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية في ممارسة رقابته على المعاملات المعروضة عليه يختلف من حالة لأخرى ، وفقاً لما يلي :

- في حالة اشتراط موافقة المجلس على العمل الإداري، موضوع البحث، يكون قراره ملزماً مبدئيّاً للإدارة المعنيّة إلا في حال الخلاف بين المجلس وبين الوزارة المختصة، في ما يتعلّق بتطبيق أحكام نظام الموظفين، حيث يعرض الخلاف على مجلس الوزراء للبتّ فيه سنداً لأحكام المادة ٩٧ من نظام الموظفين .
- في حالة اشتراط استطلاع رأي المجلس، فإنه بالرّغم من أنّ الإدارة ملزمة بطلب استطلاع رأي المجلس عندما ينص القانون على ذلك، فإن قراره بهذا الشأن غير ملزم مبدئيّاً لها، إلا أنها تجد نفسها مضطرّة للتقيّد برأي المجلس بالرغم من عدم إلزاميّته عندما يكون هذا الرأي المعلّل مستنداً إلى حجج قانونية وموضوعية وواقعيّة مقنعة من الصعب تجاهلها . وقد درجت الإدارات العامة منذ إنشاء مجلس الخدمة المدنية على الأخذ برأي المجلس لدى استطلاع رأيه، في معظم القضايا المعروضة عليه .
- في سائر حالات طلب بيان الرأي أو التفسير يكون رأي مجلس الخدمة المدنية ملزماً مبدئيّاً، باعتباره الجهة التي أنيطت بها حصراً هذه الصلاحيّات بموجب أحكام المادة الخامسة من المرسوم التنظيمي رقم ٦١/٨٣٣٧ المشار إليها أعلاه، إلا إذا ارتأت الوزارة المختصة رفع الخلاف حول الموضوع إلى مجلس الوزراء للبتّ فيه سنداً لأحكام المادة ٩٧ من نظام الموظّفين.

تهدف رقابة مجلس الخدمة المدنية إلى تحقيق ما يلي :

- تأمين حسن تطبيق النصوص القانونية بما يتوافق وأحكام القانون .
- تأمين حسن سير العمل في الإدارات العامة تمكيناً لها من أداء مهامها .
- تأمين الضمانة اللازمة للموظفين تمكيناً لهم من القيام بدورهم .

إذاً، إن مجلس الخدمة المدنية هو جهاز إداري مركزي متخصّص يمارس الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة ويقوم بدور بالغ الأهمية لناحية الإشراف على شؤون الوظيفة العامة وإدارتها، لا سيّما بعد تزايد عدد الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات في لبنان. وبالتالي تزايد وتنامي عدد

الموظفين العموميين والعاملين في القطاع العام، الأمر الذي بات ولا شكّ يتطلّب المزيد من الرعاية والاهتمام .
وننتقل إلى جهاز التفتيش المركزي الذي يُعتبر هو أيضاً جهازاً فاعلاً في مجال مكافحة الفساد.

- **التفتيش المركزي :**

نصّت المادة الأولى من قانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ على أنه " أُنشئ لدى رئاسة الوزراء تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقّتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها " .

ويمكن للحكومة بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء أن تُخضِع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة ، سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ولا يخضع القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام لسلطة إدارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصّة .

وكمجلس الخدمة المدنية، فقد أُنشئ التفتيش المركزي كجزء من الحركة الإصلاحية في عهد الرئيس الراحل فؤاد شهاب . ومع إنشاء التفتيش المركزي جمعت المفتّشيات كافة في جهاز واحد، على أساس مركزي، مع ربطه مباشرةً برئاسة مجلس الوزراء، ومنح رئيس التفتيش المركزي كسائر رؤساء هيئات الرقابة، صلاحيات الوزير القانونية والمالية والإدارية باستثناء الدستورية منها .

إثر المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ صدر مرسومان تنظيميان الأول يحمل الرقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٦ ويتعلّق بتنظيم التفتيش المركزي " إنشاء أجهزة تفتيش متخصصة تؤلّف إدارة التفتيش المركزي " وهذه الأجهزة هي : التفتيش المالي، التفتيش الإداري، التفتيش التربوي، التفتيش الهندسي، التفتيش الصحي والاجتماعي والزراعي . والثاني يحمل الرقم ٢٨٦٢ ت ١٩٥٩/١٢/١٦ ويحدّد أصول التفتيش، وقد حدّدت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ المهام الرئيسية التي يتولاها التفتيش المركزي وهي مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً

أو بناءً على طلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدّة إدارات عامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلّفه بها السّلطات .

أمّا على صعيد تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، فإن مهام التفتيش المالي تتمثّل بمراقبة كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية وكيفية حفظها وضبط حساباتها وكيفية قيام جميع الموظفين، الذين يتدخّلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، بأعمالهم .

إنّ التفتيش المركزي يرتبط برئاسة مجلس الوزراء إدارياً وليس بإحدى وزارات الدولة، وذلك لتعزيز مكانته، واستقلاليته وتدرّج موازنته في الباب المخصص لرئاسة مجلس الوزراء، ويرفع بعض التقارير وتقريره السنوي إلى رئيس مجلس الوزراء .

إنّ الاجتهاد الإداري اللبناني مستقر على اعتبار أنه ثابت في نصّ المادة ١٩ في فقرتها الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ أنّ هيئة التفتيش المركزي، بوصفها هيئة تأديبية، إنّما هي هيئة ذات صفة قضائية لأن النص المذكور أخضع قراراتها التأديبية لطلب إعادة النظر بها من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس شورى الدولة وذلك خلال مهلة ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة . وهذا يعني أنّ هذه القرارات باعتبارها تخضع لأصول مراجعة خاصة بالقرارات القضائية إنّما هي بدورها قرارات قضائية، الأمر الذي يدل بصورة واضحة على نيّة المشرّع الصريحة بمنح الهيئة التي تصدر قرارات من هذا النوع، الطابع القضائي وإن كانت تقوم بصورة أساسية بوظيفة إدارية[٤٩].

ولكلّ من المفتشيات العامة مهام وصلاحيات.

أما بالنسبة لإدارة المناقصات فإنها تتولى الأعمال المتعلّقة بالمناقصات وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية . وتشمل هذه الإدارة لجان المناقصات ومكتب المناقصات .

وتشمل صلاحيات التفتيش المركزي جميع الإدارات العامة ومعظم المؤسسات العامة والبلديات، والعاملين فيها، بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتقاضى راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها . ويُمكن للحكومة أن تُخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

---

[٤٩] مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣١٠، تاريخ ١٩٩٧/٣/١٢، العرجة/ الدولة، مجلة القضاء الإداري ، ١٩٩٨، المجلّد الأوّل، ص٣٢٥.

وتخضع أعمال كل من مفوّض الحكومة والمراقب المالي في إدارة حصر التبع والتنباك ذات المنفعة العامة ومصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري لسلطة التفتيش المركزي .

ويقوم التفتيش المركزي كذلك بالرقابة على الإدارات والموظفين (ضبط المخالفات والتحقيق فيها وبيان المسؤولية عنها وفرض التدابير المسلكية بحقّهم عند الاقتضاء)، وبتوجيه الإدارات العامة لمعالجة المشكلات المتعلّقة بالوظيفة العامة وسير العمل فيها (دراسة الأوضاع فيها وتقييم العمل واقتراح الحلول التنظيمية) .

ما تقدّم كان عن مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، ننتقل للحديث عن ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب في المبحث الثاني.

المبحث الثاني : ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب .

ويُساهم ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد عبر الرّقابة المالية التي يُجريها.

- **ديوان المحاسبة :**

هو من الأجهزة التي يلحظها الدستور[٥٠] في إطار الأحكام الخاصة بمالية الدولة .

غير أن ديوان المحاسبة لم ينشأ فعلياً إلا بموجب قانون المحاسبة العمومية الصادر في ١٩٥١/١/١٦، وبعد فترة صدر قانون تنظيم جديد للديوان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٣، الذي عدّل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢. وهذا الأخير بقي معمولاً به لغاية صدور المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، وهو قانون تنظيم الديوان المعمول به حالياً مع بعض التعديلات التي أدخلت عليه[٥١] .

أما قانون تنظيم الديوان الحالي فيحدّد طبيعة الديوان ومهمّته في المادة الأولى منه :
" ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك :

---

[٥٠] المادة ٨٧ من الدستور اللبناني تنصّ على ما يلي : " إنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكلّ سنة يجب أن تُعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاصّ لتشكيل ديوان المحاسبات ".

[٥١] المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٣/٣/٢٣ والقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٤.

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء .
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها .
- بمحاكمة المسؤولين في مخالفة القوانين والأنظمة المتعلّقة بها " .

أما بالنسبة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، فحسب المادة ٢٥ من قانون تنظيمه فهي :

- إدارات الدولة .
- بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحله – المعلّقة، وسائر البلديات التي أُخضعت أو تخضع لرقابة الديوان بمرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .
- المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .
- هيئات المراقبة التي تمثّل الدولة في المؤسسات التي تُشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حدّاً أدنى من الأرباح .
- المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو البلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف .

وبحسب المادة ٣، يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، ويلحق به موظفون إداريون وتكون لديه نيابة عامة مستقلة .

يرأس النيابة العامة المدعي العام الذي يمثّل الحكومة لدى الديوان . وله معاونون يقومون بوظيفة الادعاء العام تحت إشراف الرئيس . وينص نظام الديوان على أنه على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المالية، كما على إدارة التفتيش المركزي إيداع المدّعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المركزي لكي يدقق فيها ويرسلها مع ملاحظاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية بحق الموظفين المسؤولين . وللمدعي العام أن يطلب إلى النيابة العامة أن تلاحق جزائياً الموظفين الذين ارتكبوا أو ساهموا في ارتكاب جرائم من شأنها إلحاق الضرر بالأموال العمومية . والمهم هنا، أنّ نظام ديوان المحاسبة ينصّ على أن الملاحقة الجزائية تجري بدون إجازة من السلطة الإدارية على أن تحاط الإدارة المعنية والتفتيش المركزي بالأمر، وهذا خلافاً للمادة ٦١ من قانون الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة

١٩٥٩) التي تنص على عدم جواز ملاحقة الموظفين في الجرائم الناتجة عن الوظيفة إلا بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها .

بالإضافة إلى طلب ملاحقة الموظفين أمام القضاء الجزائي، يطلب المدعي العام من الديوان إعلام مجلس النواب بالمخالفات الحاصلة من قبل الوزراء . وتحقيقات المدعي العام لا تقتصر على المصادر الرسمية التي سبق ذكرها، ولكن النيابة العامة تقوم، بالإضافة إلى ذلك، بتلقي الأخبار عن المخالفات من خلال الشكاوى الفردية المباشرة أو وسائل الإعلام وغيرها من المصادر غير الرسمية، وتُحقّق فيها لاتخاذ التدابير اللازمة .

وللديوان وظيفتان رقابيتان رئيسيتان :

- وظيفة رقابية تشمل الرقابة الإدارية المسبقة والرقابة الإدارية المؤخّرة .
- وظيفة قضائية تشمل الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين .

وذلك بالإضافة إلى الوظيفة الاستشارية وفقاً للمادة ٨٧ من قانون تنظيم الديوان، التي تنص على أن لجميع الهيئات التابعة لرقابة الديوان أن تطلب رأيه في المواضيع المالية .

الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة التثبّت من صحة المعاملة وإنطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة، وهي من العاملات الجوهرية، وتعتبر كلّ معاملة لم تجرِ عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظّر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ وإلا وقع تحت طائلة العقوبة .

وتخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما خص النفقات صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها كمية محدّدة من قانون الموازنة .

وبنتيجة الرقابة التي يُجريها الديوان يتّخذ قراراً بالموافقة على المعاملة أو بعدم الموافقة . وفي هذه الحالة الأخيرة، يمكن للإدارة المختصّة عرض القضية على مجلس الوزراء الذي يبتها بقرارات معلّلة .

ولا شكّ في أنّ الرقابة الإدارية المسبقة تساعد على تدارك الأخطاء قبل وقوعها، وبالتالي توفير مبالغ كبيرة على الخزينة .

والهدف الأساسي من هذه الرقابة ليس رصد الأخطاء ومنع الوقوع فيها، بل مساعدة الإدارات العامة على تطبيق القانون وعلى سلامة الإنفاق حمايةً للمال العام .

أما بالنسبة للرقابة الإدارية المؤخّرة، فقد جاء تحديد الغاية من هذه الرقابة في المادة ٤٥ من تنظيم الديوان بأنها " تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات " .

وبنتيجة هذه الرقابة يضع الديوان تقريراً سنوياً وتقارير خاصة يُضمّنها ملاحظاته واقتراحاته ويقدّمها إلى السلطات العامة والمراجع المختصة (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، الوزراء المختصين) .

ويتّضح من التحديد القانوني أنّ الرقابة الإدارية المؤخّرة تعطي الديوان صلاحيات واسعة في مجال تقويم الأداء لدى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته . وعلى أساس هذا التقويم والملاحظات والاقتراحات التي يوجّهها بنتيجته يمكن أن يساهم بصورة فعّالة في تصويب الأوضاع وتحسين الأداء لدى الإدارات والهيئات المذكورة .

وبالنسبة للرقابة على الحسابات، فتشكِّل إحدى المهام الأساسية لديوان المحاسبة، فقد أناط به قانون تنظيمه مراقبة استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة والفصل في صحّة وقانونية معاملاتها وحساباتها .

وحدّدت المادة ٥٦ من قانون تنظيم الديوان الغاية من الرقابة على الحسابات، وهي بتّ صحّة حسابات المحتسبين وأي شخص يتدخّل في قبض الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة دون أن تكون له الصفة القانونية .

أما الجهات التي تخضع حساباتها لرقابة ديوان المحاسبة فهي إدارات الدولة، وعدد من البلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، والمؤسسات والجمعيات والهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف . إضافةً إلى هيئات الرقابة التي تمثّل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها حدّاً أدنى من الأرباح .

ويمارس ديوان المحاسبة على الحسابات نوعين من الرقابة : رقابة قضائية ورقابة إدارية مؤخّرة .

والغاية من الرقابة القضائية على الحسابات هي بتّ صحة حسابات المحتسبين وأي شخص يتدخّل في إدارة الأموال العمومية . وتتناول الرقابة :

- فيما يتعلّق بالواردات : صحة المستندات التي تمّ التحصيل بموجبها وصحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية وتوريد المبالغ المحصّلة إلى الصناديق العامة .

- فيما يتعلّق بالنفقات : صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء ووجود الأوراق المثبتة للنفقة كما حدّدها القانون .

ويتناول التدقيق أيضاً صحة معاملات الخزينة ومقبوضاتها ومدفوعاتها وصحة استلام المواد وحفظها وصحة الحسابات وانطباقها على القوانين والأنظمة .

ويصدر الديوان بنتيجة رقابته قرارات مؤقتة ونهائية : يُبيّن القرار المؤقت المآخذ والملاحظات الموجّهة إلى المحتسب والتي يتوجّب الرد عليها خلال مهلة تُحدّد له . ويُبيّن القرار النهائي أنّ المحتسب بريء الذمّة أو مسلّفاً أو مشغول الذمة . وفي هذه الحالة الأخيرة يحكم الديوان على المحتسب بتسديد القيمة الباقية بذمّته .

ويمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة نظراً لأهميتها البالغة في مراقبة استعمال الأموال العمومية من قبل الإدارات الخاضعة لرقابته عن طريق تدقيق الحسابات، والتحقّق من مدى تقيّد المسؤولين بالقوانين والأنظمة المالية، ممّا يساعد المجلس النيابي في إجراء رقابة على السلطة التنفيذية وفقاً للأحكام المنصوص عنها في الدستور.

أما بالنسبة للنوع الرابع أي الرقابة القضائية على الموظفين، فالغاية منها هي محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلّقة بالأموال العمومية . وتشتمل هذه الرقابة على أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة . وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو بمسك حساباتها وكذلك أعمال كل من يتدخّل في إدارة الأموال المذكورة وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية أو يُساهم في الأعمال والعمليات المشار إليها سواء بإجراء الأعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو التصديق عليها .

وتجدر الإشارة أنّ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أصدرت ١٧ قرارا تناولت مسألة التوظيفات والتعيينات التي جرت في الادارات والمؤسسات العامة بعد صدور القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١، الذي حظر في المادة ٢١ منه التوظيف بمختلف أشكاله الا بموافقة مجلس الوزراء وبعد تحقيق تجريه ادارة الابحاث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية.

وقد أعلن النائب العام لدى ديوان المحاسبة، في حديث تلفزيوني أنّ لا صلاحية للديوان بملاحقة الوزراء المخالفين لقرار الحكومة بوقف التوظيف في الادارة العامة، مشيراً إلى أنّ الاجراءات القانونية

المتبعة هي بإرسال ديوان المحاسبة كتاباً الى مجلس الوزراء يذكر فيه المخالفات والمسؤولين عنها، ليتّخذ مجلس الوزراء القرار المناسب[٥٢].

وأضاف أنّ "صلاحية ديوان المحاسبة تقف عند حدود المدير العام فقط" في موضوع التوظيف العشوائي، مشيرًا إلى أن "الديوان مفروض عليه أن يرسل كتابًا للمراجع المختصة أي مجلس الوزراء ومجلس النواب لاطلاعهم على المخالفات التي حصلت وهم بنفسهم يحاسبون الوزراء والنواب".

وننتقل إلى الهيئة العليا للتأديب التي تُلاحق الموظّفين .

- **الهيئة العليا للتأديب :**

إنّ الهدف من إنشاء الهيئة العليا للتأديب[٥٣] هو توفير الإدارة الصالحة لخدمة المصلحة العامة إنطلاقاً من حماية الإدارة من التّعدّيات وتأمين حسن سير المرفق العام .

وصدر القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ الذي عدّل القانون السابق وبموجبه أصبحت سلطة الهيئة تشمل " جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات، من موظّفين ومستخدمين دائمين ومؤقّتين ومتعاقدين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين " .

ولم تُستثنَ من سلطة الهيئة إلا فئات الموظفين المعدّدة على سبيل الحصر، وهي تشمل أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والقضاة ورجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية والمدنيين العاملين في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة[٥٤] وأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية .

وتتم إحالة الموظف أمام الهيئة العليا للتأديب إمّا بمرسوم وإمّا بقرار من السلطة التي لها حق التعيين بنتيجة الرقابة التسلسلية الداخلية، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بنتيجة الرقابة الخارجية

---

[٥٢] موقع النشرة الإخباري www.elnashra.com، ٢٠١٩/٥/٣١.

[٥٣] كانت الهيئة العليا للتأديب مسمّاة المجلس التأديبي العام الذي أُحدِث في إطار قانون التطهير (القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢). مع الإشارة إلى أنّه وبموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ تمّ تعديل تسمية المجلس لتصبح "الهيئة العليا للتأديب".

[٥٤] هذا الجهاز أنشئ بعد إنشاء الهيئة العليا للتأديب .

التي تمارسها على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة الخاضعة لصلاحية هذه الهيئة[٥٥] .

إنّ إجراءات الملاحقة أمام الهيئة العليا للتأديب تمرّ بثلاث مراحل: الإحالة أمام الهيئة، المحاكمة، صدور الحكم.

إنّ صلاحية الإحالة أمام الهيئة منوطة بالسلطة الصالحة للتعيين، بالإضافة إلى هيئة التفتيش المركزي بحقّ الموظّفين والمستخدمين والأجراء في الإدارات العامّة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة التفتيش.(المادة ٥٨ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٢).

أصدرت الهيئة العليا للتأديب قرارا [٥٦] قضى بعزل أمينة صندوق بلدية حمانا على خلفية:

– ضياع أموال بلدية بقيمة تبلغ ١,٣٢٤,٥٢٨,٠٠٠ ل.ل .

– فقدان وإختفاء الملفات وسجل الواردات والنفقات وملفات التلزيم.

– إصدار إيصالات رسمية موقعة من أمين الصندوق غير مسجلة على النظام الآلي ودون إدخال قيمتها إلى صندوق البلدية.

– التلاعب بنظام المحاسبة الآلي عبر إدخال معلومات وهمية لاخفاء عمليات الاختلاس .

– دفع نفقات وهمية غير متوجبة وتزوير المستندات المثبتة للاتفاق.

– إضافة إلى عشرات المخالفات الأخرى المالية والمحاسبية والادارية المرتكبة بين عامي ٢٠٠٩– ٢٠١٤ والتي أدت للأضرار بالأموال العمومية.

ووضعت الهيئة العليا للتأديب يدها على الملف بموجب إحالة رئيس البلدية بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٧ حيث قامت بتكثيف عملها وإجراء محاكمات دقيقة ومتشعبة لمعاقبة الفاعلين والادعاء جزائيا على الشركاء والمتدخلين .

كما وأصدرت الهيئة عام ٢٠١٨ ، قراراً بعزل موظف اختلس أموالاً عامة عن طريق جباية اشتراكات المياه وعدم سدادها لصناديق مؤسسة المياه.

وفي التفاصيل[٥٧] ، فإن الموظف في إحدى مصالح المياه كان يقدم على تحصيل اشتراكات مياه من مواطنين والاحتفاظ بها وعدم توريدها لصناديق المؤسسة وعدم اعطاء إيصالات مقابل الأموال المحصلة أو إعطاء إيصالات غير صحيحة قام هو نفسه بطباعتها.

---

[٥٥] تشمل سلطة الهيئة الكتّاب العدل، وذلك إستناداً إلى أحكام المادة ١٤ من القانون رقم ٣٣٧ تاريخ ١٩٩٤/٦/٨ (نظام الكاتب العدل ورسوم كتابة العدل)، علماً أنّ الجهة الصّالحة لإحالة هؤلاء أمام الهيئة هي وزير العدل.

[56] www.lbcgroup.tv

[57] www.almodon.com

إنّ المدير العام للمؤسسة هو من أحال هذا الموظف إلى الهيئة العليا، كما أحال ملفه إلى القضاء المختص، فيما أعاد الموظف المذكور جزءاً من الأموال إلى المؤسسة. ورغم أهمية إعادة الأموال العمومية إلى المؤسسة إلا أن الموظف ارتكب مخالفة يفترض أن يعاقب عليها.

أصدرت الهيئة العليا للتأديب قرارا يتعلق بملف المازوت في مستشفى رفيق الحريري الجامعي، "أنزلت فيه عقوبات شديدة بحق موظفين، تراوحت بين الصرف وإنزال الفئة والإحالة على القضاء الجزائي.

أصدرت الهيئة العليا للتأديب مؤخّراً قرارا [٥٨] يتعلق بملف المازوت في مستشفى رفيق الحريري الجامعي، أنزلت فيه عقوبات شديدة بحق موظفين، تراوحت بين الصرف وإنزال الفئة والإحالة على القضاء الجزائي.

أصدرت الهيئة العليا للتأديب قرارا[٥٩] بعزل أمين صندوق بلدية الحدث على خلفية إقدامه على إختلاس المال العام والتزوير وإستعمال المزور.

وقد بلغ النقص في صندوق البلدية والذي يسأل عنه أمين الصندوق السابق، مبلغ ٥٩٦,٢٤٨,٠٠٠ ليرة لبنانية. ويأتي هذا الملف في سياق عشرات ملفات الأختلاسات المرتكبة في البلديات والتي نظرت فيها الهيئة خلال الفترة الماضية مما يدل على حال التّسيّب التي تعانيها البلديات في جميع المناطق والتي توجب التشدد في ضبط المخالفات وملاحقتها ورفع الحصانات عن البلديات.

وقد إتخذت المراجع المختصة إجراءات للادعاء على الموظف وإسترداد الأموال المنهوبة منه.

وكان هذا الملف قد أحيل للهيئة العليا للتأديب من قبل رئيس البلدية بتاريخ ٢٠١٩/١/١٦ .

وبعد تبيان كيفية مساهمة هذه الأجهزة في مكافحة الفساد في الإدارة العامة، ينبغي التكلّم على التحدّيات التي تحدّ من فعّاليتها وتعيق نجاحها في إتمام مهامها في بعض الأحيان . سنفصّل هذه التحدّيات في الفصل الثاني .

---

[58] www.annahar.com

[٥٩] الوكالة الوطنية للإعلام ، ٢٠١٩/٦/١١.

الفصل الثّاني : التحدّيات أمام أجهـزة الرّقابة .

بشكل عام، إنّ الأجهزة الرقابية في الإدارة اللبنانية ينقصها التّمويل والدعم بالعنصر البشري .
وسنُقسم هذه التحديات إلى تحدّيات قانونية (المبحث الأول) وتحدّيات إدارية وسياسية (المبحث الثاني). ونبدأ بالتحدّيات القانونية.

المبحث الأول : التحديات القانونية .

ويُقصد بالتحديات القانونية، النصوص القانونية التي تحكم عمل هذه الأجهزة ولكن تحدّ من فعّاليّتها.

وبالنسبة للتفتيش المركزي، فبعض المؤسسات العامة غير خاضعة له بالمطلق كمجلس الإنماء والإعمار ومصرف لبنان والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان وكالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي . وهذا أمر غير منطقي لأن الصندوق يقع تحت وصاية وزارة العمل التي تخضع بدورها لسلطة التفتيش المركزي.

ومن جهة ثانية، إنّ صورة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مشوّهة أمام الرأي العام بسبب حالات الفساد الكثيرة السائدة في أروقته . فالعاملين في الصندوق والأطباء المتعاقدين لا يردعهم أي شيء عن التمادي بالممارسات الخاطئة لمهامهم . وقد لوحق عدداً من المستخدمين والأطباء في ملفّات فساد أمام القضاء . كما يُستثنى من صلاحية التفتيش المركزي السلطتان التقريرية والتنفيذية في البلديات .

ومن جهة أخرى، إنّ بعض السلطات في الدولة تخضع جزئياً لسلطة التفتيش المركزي كالقضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والجامعة اللبنانية بكامل فروعها واختصاصاتها والبعثات اللبنانية في الخارج . فهؤلاء فقط يخضعون في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصّة .

فالقرارات التي تصدرها هيئة التفتيش المركزي مباشرة يمكن طلب إعادة النظر فيها، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس شورى الدولة، وذلك في خلال مهلة ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة .

فلا يُمكن إعادة النظر بقرارات الهيئة إلا إذا تبيّن وجود خطأ مادي أو إغفال، أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تعديل وجهة القرار.

ولا يُمكن طلب نقض قرار الهيئة أمام مجلس شورى الدولة إلا بداعي عدم الصلاحيّة، أو مخالفة الأصول الإجرائية .

فإذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة، أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي. فتنظر الهيئة مجدّداً بالقضية في ضوء قرار المجلس، ويُعتبر قرارها عند ذلك نهائيّاً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة .

أمّا بالنسبة للتحدّيات التي تواجه ديوان المحاسبة، فهو إستثناء خضوع أغلبية الصناديق والمؤسسات العامة (الكبرى منها خاصّةً) لرقابة الديوان المسبقة . ونذكر على سبيل المثال : مجلس الإنماء والإعمار، مجلس الجنوب، الصندوق المركزي للمهجّرين، مؤسسة كهرباء لبنان، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الهيئة العليا للإغاثة، المصلحة الوطنية لنهر الليطاني ومصالح المياه المختلفة . وهذا أمر لا يجوز لأنّ أغلبية هذه المجالس والصناديق والمؤسسات العامة تواجه مشاكل تعيق عملها وإنتاجيّتها . فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو على صلة مباشرة مع المواطنين الذين يستفيدون من خدماته .

ويجب توسيع نطاق رقابة الديوان ليشمل جميع الجهات دون إستثناء خاصّة تلك المعنية بإدارة الأموال العمومية.

بعض الجهات لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة :

- نظراً لغموض النصوص القانونية المنظمة لبعض الإدارات كالهيئة العليا للإغاثة التي أُنشئت بموجب القرار رقم ١/٣٥ تاريخ ١٩٧٦/١٢/١٧ وتقوم بأعمال عديدة على الأراضي اللبنانية لا علاقة لها بالإغاثة من دون أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة سواء أكانت مسبقة أم قضائية مؤخّرة.
- عدم خضوع كل البلديّات لرقابة الديوان المسبقة .
- المؤسسات العامة غير الخاضعة للديوان : المعهد الوطني العالي للموسيقى (القانون رقم ٢٠٠٨/٣٦) ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية والمشاريع الكبرى لمدينة بيروت (القانون ٢٤٧ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧) .
- حصر الرقابة الإدارية المسبقة ببعض المعاملات المنصوص عليها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

فقد نصّت المادة ٤٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ما يلي :

" إذا جاء قرار الديوان بالموافقة :

- فيما خصّ الواردات مخالفاً رأي المرجع الصّالح للبتّ بالمعاملة، فعلى هذا المرجع التّقيّد بقرار الديوان، إلّا إذا وافق الوزير المختصّ على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.
- فيما خصّ النفقات مخالفاً رأي مراقب عقد النفقات، فعلى هذا المراقب التّقيّد بقرار الديوان، إلّا إذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.
- وإذا جاء رأي الديوان مخالفاً المشروع المعروض كان للإدارة المختصّة أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء".
- ويبتّ مجلس الوزراء المعاملات التي تُعرض عليه بقرارات معلّلة بعد الإستماع إلى رئيس الديوان . وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار الديوان، يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات. وفي كلتا الحالتين يُشار في المعاملة إلى قرار مجلس الوزراء. (المادة ٤١).

وبالنسبة للهيئة العليا للتأديب فإنّها تتمتّع في يومنا الحاضر بصلاحيات هي الأوسع منذ إنشائها، إن لجهة الأشخاص الخاضعين لسلطتها، أو لجهة العقوبات التي يحقّ لها إنزالها بالمخالفين أمامها، إلّا أنّ فعّاليّتها وإضطلاعها بدورها، يبقيان رهناً بتزايد عدد العاملين في القطاع العام الخاضعين لصلاحيّتها والمحالين أمامها.

أما بالنسبة للتحدّيات أمام الهيئة، فأولاً يوجد العديد من المجالس التأديبية في الدولة اللبنانية (عسكرية، أمنية ، قضائية ...)، وثانياً، طريقة إحالة الموظف إلى الهيئة العليا للتأديب هي طريقة صعبة نوعاً ما . فتتمّ إحالته إما بمرسوم وإما بقرار من السلطة التي لها حق التعيين بنتيجة الرقابة التسلسلية الداخلية، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بنتيجة الرقابة الخارجية التي تمارسها على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة الخاضعة لصلاحية هذه الهيئة.

وثانياً، تنحصر صلاحية الهيئة بالنظر في المخالفات المنسوبة إلى الموظّف، المحدّدة في مرسوم أو قرار الإحالة أمامها ، ولا تتعدّاها إلى مجمل مسلك الموظّف المذكور أو إلى سواه من الموظّفين.

إنّ قرارات الهيئة العليا للتأديب ، وحتى عام ٢٠٠٠، لم تكن تقبل أي طريق من طرق المراجعة ما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة . وفي عام ٢٠٠٠، صدر التعديل الذي أجاز المراجعة أمام مجلس شورى الدولة طعناً بقرارات الهيئة .

وبالتالي أصبح بالإمكان الطعن بقرارات الهيئة أمام مجلس شورى الدولة وذلك بطريق الإبطال أو النقض، ما يعني أن المجلس المذكور ينظر في هذه الحالة بالقرار على اعتبار أنه قاضي رقابة وليس مرجع استئنافي، بحيث أنّه عند وجود ثغرات أو نقص في قرار الهيئة أو في إجراءات المحاكمة التأديبية، فلمجلس شورى الدولة أن ينقض القرار بناءً على مراجعة المتضرّر، وفي هذه

الحالة لا يعتبر قراره استئنافاً لقرار الهيئة بل إنّ نتيجة ذلك هو إعادة القضية إلى الهيئة التي أصدرت القرار الأول أي الهيئة العليا للتأديب التي تقوم بإعادة المحاكمة على ضوء قرار مجلس شورى الدولة بهدف تدارك الثغرات وإصدار قرار جديد بشأنها.

علماً أن مهلة تقديم الموظف طلب الإبطال أو النقض في القضايا التأديبية هي ٣٠ يوماً تلي تبلّغه القرار التأديبي، بحسب أحكام المادة ١١٢ من نظام مجلس شورى الدولة .

إنّ الهيئة العليا للتأديب تعمد إلى وقف إجراءات المحاكمة واستئخار البتّ بالقضايا المحالة أمامها إمّا حكماً بمقتضى القانون ، وإمّا بناءً على تقديرها الخاص، وذلك بقرار معلّل يصدر عنها لهذه الغاية، عملاً بأحكام المادة ٣٨ من نظامها .

أمّا الحالات التي يجري فيها استئخار البتّ فهي التالية :

١- وقف تنفيذ قرار الإحالة أمام الهيئة من قبل مجلس شورى الدولة .
٢- استئخار البتّ بالمحاكمة التأديبية بانتظار مآل القضايا لدى جهات أخرى : التفتيش المركزي ، القضاء المختص ، ديوان المحاسبة ، صدور تقارير الخبراء.

يقتضي العمل على تعزيز صلاحيات الهيئة العليا للتّأديب وتطوير هيكليّتها وتعديل ملاكها الذي لم يعد متوافقاً مع تطوّر عملها وازدياد عدد القضايا المعروضة أمامها .

بعد الحديث عن التحديات القانونية التي تواجه الأجهزة الرّقابية، ننتقل إلى المبحث الثاني للحديث عن التحديات الإدارية والسياسية.

المبحث الثاني : التحديات الإدارية والسياسية.

ومن أبرز التحدّيات الإدارية : الخصخصة، تكاثر الإدارات والمجالس الرديفة .

ومشكلة المراكز الشاغرة والفائض من الموظفين في بعض الإدارات والواجب توزيعهم على إدارات تعاني نقصاً في ملاكها .

إنّ مشكلة التكليف في الوظائف التي هي حالة غير قانونية بما أنّ نظام الموظفين لم ينص عليها ولا حتى أي نظام للمستخدمين في المؤسسات العامة والبلديّات .

إنّ الأجهزة الرقابية تُصدر آراءً لا تلتزم بها الإدارة، لذلك يجب تعديل القانون لفعّاليّة الرأي وإلزاميّته.

ويوجد بعض الأساليب التي تؤثّر على فعّاليّة رقابة ديوان المحاسبة على الحسابات.

- عدم إرسال الحسابات إلى الديوان ضمن المهل القانونية .
- عدم مراعاة الأصول والقواعد الحسابية من قبل الإدارات في تقويم حساباتها .

يجب تفعيل إدارة المناقصات ورفدها بالموارد البشرية اللازمة والمتخصّصة ومنحها الصلاحيات اللازمة لضمان إجراء الصفقات العمومية بصورة واضحة وشفّافة، وتعزيز إستقلاليتها وقدرتها على كشف مكامن الخلل والتّواطؤ بين العارضين قبل رسو التلزيمات عليهم.

ولتفعيل سلطة الهيئة العليا للتأديب، يقتضي تفعيل الرقابة التسلسلية الداخلية في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات . بحيث يضطلع كل رئيس تسلسلي بمسؤولياته تجاه مرؤوسيه سعياً لضبط الأوضاع بما يُحسّن الآداء العام .

ومن التحدّيات السياسية :

- أن يعمد مجلس الوزراء إلى اتّخاذ تدابير إدارية دون عرضها على مجلس الخدمة المدنية أو خلافاً لرأيه .
- ظاهرة التوظيف العشوائي التي تضرب الكفاءة والمهنية بين العاملين في القطاع العام وبدعة التسميات : المستعان بخدماتهم، المياومين، العاملين بالفاتورة ...
- استعانة الوزراء بمستشارين في كافة المجالات : القانونية، الإقتصادية، الهندسية ... ما يخلق إدارة رديفة، لأن هؤلاء المستشارين يعمدون إلى تخطّي كبار الموظفين في تلك الوزارات وفي بعض الأحيان إلى القيام بالحلول مكانهم.
- عدم تنفيذ قرارات الهيئات الرقابية .
- عدم تعاون الإدارات والوزارات مع الأجهزة الرقابية لاعتبارات سياسيّة .
- ممارسة ضغوط سياسيّة على الأجهزة الرقابية رغم أن الأجهزة الرقابية تتمتّع باستقلاليّة .

لحظت مراسيم حكومات التسعينات وجود وزارة دولة لشؤون التنمية الإدارية . وهذه الوزارة تتمثّل بمكتب وزير دولة لشؤون التنمية الإدارية الذي يستعين بعدد كبير من المستشارين الذين يعملون على تحديث الإدارة والمكننة وتدريب الموظفين وإعداد الخطط والبرامج والدراسات والأبحاث .

وهذه الوزارة تشكّل إدارة رديفة لمجلس الخدمة المدنية لأنها مدعومة سياسياً وممّولة عن طريق القروض والهبات من الجهات الدولية كبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP) والبنك الدولي ...

إنّ صلاحيات رئيس كل جهاز من الأجهزة الرقابية تشبه صلاحيات الوزير ما عدا الدستورية منها. وبالتالي، إنّ رئيس الجهاز الرقابي لا يستطيع دعم الجهاز في مجلس الوزراء كما يدعم الوزير الوزارة .

وعلى مجلس الخدمة المدنية أن يعمل على تقييم آداء كلّ موظّف لكشف مدى إنتاجيّته وكفاءته بالعمل. وعلى الوزارات واجب إحترام تعاميم المجلس المتعلّقة بمنع اللجوء إلى التكليف.

ويُلاحظ منع بعض الوزراء جهاز التفتيش المركزي من الدّخول إلى وزاراتهم ممّا يؤدّي إلى تغطية الفاسدين .

يتحتّم على المسؤولين في الدولة التّصدّي للفساد والحدّ من آثاره السلبية على المجتمع والإقتصاد، ويتمّ ذلك عبر تعزيز دور أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وإعطائها قدراً كافياً من الإستقلال عن السلطات العامة ومنحها صلاحيات واسعة لإنجاز مهامها لينعكس ذلك على حسن سير العمل الإداري والسّهر على الأموال العمومية. ويقتضي العمل على معالجة النّقص في القوانين والأنظمة النافذة، وتشريع قوانين جديدة وتحديث القوانين القائمة. وعلى الأجهزة الرقابية أن تتواصل مع إدارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات من أجل التحذير من مخاطر الفساد ونتائجه المدمّرة من خلال عقد حلقات حوارية، وأن تعمل على إدخال التقنيات الجديدة في صلب أعمالها وتدريب الموظّفين عليها، كما خلق نظام يربط بين كافّة الأجهزة الرّقابية لناحية تبادل المعلومات والربط الآلي بين الملفّات.

تحدّثنا في القسم الأول عن تعزيز مبدأ الشفافية في القطاع العام، وبيّنا أهمية الوصول إلى المعلومات . كما أهمية قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وكيفية الإستفادة منه رغم المعوّقات التي تحول دون الوصول إلى كلّ المعلومات المطلوبة لأسباب معيّنة.

وإخترنا قطاع البترول للحديث عن كيفية إعتماد إجراءات شفّافة في هذا القطاع بما يضمن حسن سيره وأدائه. وذلك، لحماية هذه الثروة الوطنية ومنعاً لهدر المال العام الذي يحتاجه لبنان لدعم المشاريع التنموية، بما ينعكس إيجاباً على الوضع الإقتصادي وعلى مكانة لبنان المالية والدولية.

وتكلّمنا على أجهزة الرقابة كآليات مكافحة الفساد في لبنان نظراً للدور الكبير الذي تلعبه وفقاً لصلاحية كلّ جهاز منها .

وننتقل إلى القسم الثاني لتناول موضوع وسائل المساهمة في مكافحة الفساد. وهذه الوسائل تتألّف من جهات عدّة (المواطن، وسائل الإعلام، الهيئة الإدارية المستقلة والقضاء) سنفصّل دور كلّ منها في القسم الثاني.

القسم الثاني : وسائل المساهمة في مكافحة الفساد .

ويُقصد بوسائل المساهمة في مكافحة الفساد الوسائل الآيلة إلى مكافحة الفساد بطرق مختلفة فهي الأدوار التي يُمكن أن يلعبها المواطن والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والقضاء.

فالمواطن هو محور المجتمع وهو المستفيد الأول من مرافق الدولة، وبالتالي هو المستفيد الأول من مكافحة الفساد . فمرافق الدولة وإداراتها ستعمل بشكل أكثر إنتظاماً وفعالية إذا تمّت مكافحة الفساد داخلها.

فيجب توعية المواطن ضدّ الفساد ونحو الإصلاح . والمواطن إذا ثقّف يكون دوره فاعلاً في مكافحة الفساد ويتقدّم بكشف حالات الفساد مستفيداً من الحماية التي يضمنها قانون حماية كاشفي الفساد أي القانون الذي صدر تشجيعاً للتبليغ عن حالات الفساد.

كما ويلعب الإعلام بكافّة وسائله دوراً أساسياً في مكافحة الفساد لا سيّما أنّها تصل إلى عدد كبير من الناس.

فقدرة الإعلام كبيرة لناحية توجّه جمهور المواطنين نحو سياسة الإصلاح والسياسة المضادّة للفساد. فالمواطنون يتأثّرون بما يسمعونه أو يرونه على وسائل الإعلام. بتعبير آخر، إنّ الإعلام يملك القدرة لتحريك المجتمع . ولكنّه يُواجه بعض التحديات التي تُعيق ممارسته لدوره.

ومن ناحية أخرى، نصّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات على دور الهيئة الإدارية المستقلة كهيئة فاعلة في حالة رفض الوصول إلى المعلومات أي رفض الإدارة لطلب المواطن في حصوله على المعلومات. فما هي صلاحيات هذه الهيئة التي تنظر في شكوى المواطن وتصدر قراراً ملزماً للإدارة ؟ وهل يُمكن الطعن بقرارها أمام القضاء ؟ وهل دور القضاء فاعل في الوصول إلى المعلومات، وبالتالي في مكافحة الفساد ؟

الباب الأول : دور المواطن والإعلام في كشف الفساد .

إنّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات، كما سبق وذكرنا، يُتيح لأيّ كان الوصول إلى المعلومات وخاصة المواطن اللبناني والوسائل الإعلامية .

ولكن يقتضي تثقيف المواطن اللبناني عن أضرار الفساد وضرورة مكافحته والسبل المؤدية إلى ذلك. لأنّه بدون تثقيف المواطن، لا يُمكن تحقيق أي خطوة في مجال الوصول إلى المعلومات، وبالتالي، مكافحة الفساد .

ولكن فكرة الوصول إلى المعلومات قد تؤدي إلى كشف خلل ما كما قد يؤدّي إلى كشف حالة فساد في مكان ما . لذلك، يجب صدور قانون لحماية كاشفي الفساد تشجيعاً للإبلاغ عن الفساد. ونظراً لصدور هكذا قانون في لبنان، يقتضي إلقاء الضوء عليه في الفصل الأول.

ومن ناحية أخرى، إنّ وسائل الإعلام تُشكّل صلة وصل بين الدولة والمواطنين . فالقانون يُحفِّز الإعلام على إثارة القضايا العامة . وبالتالي، يلعب الإعلام دوراً محوريّاً في كشف الحقائق، وتداول المعلومات من أجل الصالح العام، خاصّةً فيما يتعلّق بإدارة المال العام وحسن سير الإدارة وتسيير شؤون المواطنين على نطاق واسع .

وإنّ وسائل الإعلام بما تملك من قدرة تأثيرية عالية على الرأي العام، يُمكن أن تُساهم في مكافحة الفساد . ولكن عندما تكون وسائل الإعلام في موقع قوي وفاعل في مكافحة الفساد، قد تعترضها تحدّيات معيّنة، وذلك لإضعاف دورها في هذا المجال . وسنبيّن دورها في الفصل الثاني .

ونبدأ بالحديث عن المواطن الرقيب على مؤسسات الدولة في الفصل الأول .

الفصل الأول : المواطن الرقيب على مؤسسات الدولة .

والمقصود بالمواطن الرقيب ليس فقط المواطن الفرد بل أيضاً المجتمع المدني.

إنّ المواطن اللبناني هو المستفيد الأوّل من خدمات المرافق العامة وبالتالي هو المتضرّر الأول في حال حدوث أي خلل في مرفق من هذه المرافق . من هنا تسمية عنوان هذا الفصل "المواطن

الرقيب على مؤسسات الدولة"، لأنّ المواطن هو الذي يجب أن يكون الرقيب الأول على مؤسسات الدولة وإداراتها ومرافقها العامة . لأنّ المصالح العامّة هي مصالح الدولة لجميع المواطنين . ولكن قد يجد المواطن نفسه أمام تنظيم إداري يجهله في كثير من الأحيان، ولا يعرف طريقة العمل التي يطبّقها هذا التنظيم . فيشعر بذلك ببعده وإنفراده عن الإدارة التي يسعى لديها من أجل تحقيق حاجاته أو تنفيذ واجباته[٦٠].

إذاً هل يملك المواطن القدرة والوعي اللازمين ليراقب حسن سير المرفق العام وعدم حصول أي خلل فيه ؟ وإنْ علِمَ بحصول خلل ما ووصل هذا الخلل إلى درجة الفساد، هل باستطاعته أن يُدلي به دون خوف ؟

من هنا تنطلق فكرة تثقيف المواطن من أجل معرفة حقوقه وواجباته ليقوم بالرقابة اللازمة، حفاظاً على حسن سير المرافق العام وتقديمها الخدمات العامة بانتظام، وفقاً لشروط الشفافية والمساواة ومواصفات الجودة . وسنتحدّث في المبحث الأول عن تثقيف المواطن.

المبحث الأول : تثقيف المواطن .

إنّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات هو الرّابط بين المواطن وأجهزة الرّقابة.

تنطلق فكرة تثقيف المواطن من واقع عدم إمتلاك كل المواطنين للمعرفة القانونية أي ليسوا ملمّين بالقوانين السائدة في لبنان ، وتحديداً القوانين والمراسيم الاشتراعية والمراسيم المتعلّقة بالدولة الإدارية كصلاحيات الوزارات وصلاحيات الأجهزة الرقابية بالإضافة إلى القوانين التي تشكّل المنظومة القانونية الرامية إلى مكافحة الفساد . وهي منظومة حديثة تتضمّن عدّة قوانين كقانون الإثراء غير المشروع ، قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات ، قانون حماية كاشفي الفساد وهذا القانون الأخير سنورد له مبحث خاصّ . وترتبط فكرة تثقيف المواطن بفكرة نشر التوعية لديه حول عدد من المواضيع. فيجب توعيته بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري لحاجته الملحّة وضرورة تكاتف الجميع للوصول إلى الإصلاح المنشود على كافّة الصّعد.

---

[٦٠] حسن الحلبي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الجزء ٣ ، العلاقات العامة والإدارة ، الطبعة الأولى ، المكتبة الإدارية، ١٩٩٣، ص ١٣٤.

والهدف من فكرة تثقيف المواطن ونشر الوعي لديه من أجل إجرائه رقابة فعّالة، ومن أجل عدم إنجراره وراء الأخبار الكاذبة، الهادفة إلى تشوية صورة مرفق عام والتشهير بالمسؤولين العاملين في هذا المرفق . وهذه الأخبار الكاذبة مصدرها الوسائل الإعلامية في الكثير من الأحيان .

يحقّ للمواطن أن يطلب الحصول على معلومة ما في موضوع معيّن . ولكن ما أدراه بصدور قوانين تعترف له بحق الوصول إلى المعلومات؟ لذلك يقتضي تشجيع المجتمع المدني والأهلي على نشر ثقافة الإصلاح لدى المواطن ومراقبة الآداء العام في إدارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات، وفي أعمال المسؤولين في السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية لكشف الممارسات الفاسدة بكلّ الوسائل المتاحة لديه ، وإبلاغ السلطات المختصّة عنها، دفاعاً عن المصلحة العامة ومصالح الأفراد وحقوقهم الخاصّة على جميع الصّعد وفي مختلف الميادين[٦١] . وإنّ الإعلام والمجتمع المدني هما المصدران الرئيسيان لتنظيم حملات توعية للرأي العام وتنسيقها لتحفيز عناصر دعم ومكافحة الفساد . وتعتبر وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية أنّ المجتمع المدني هو الحليف الأوّل للوزارة في مسار مكافحة الفساد.

ولضمان فعالية جمعيات المجتمع المدني في عملية مكافحة الفساد يجب عليها أن تنسّق بين بعضها البعض . فتضافر الجهود والدعوة إلى عقد مؤتمرات مشتركة حول الموضوع ممكن أن يؤدّي إلى نشوء كتلة كبيرة من المجتمع المدني ضدّ الفساد . فتوعية المواطن تتمّ من خلال عقد مؤتمرات لجمعيات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان والمحاسبة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد. ويقتضي أن يتمحور موضوع هذه المؤتمرات بالدرجة الأولى عن حقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات وذلك عبر تطبيق هذا القانون .

وإعتبر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أنّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مصدراً لتثقيف المواطن، فنصّ في الفقرة الرابعة من المادة ٢٢ منه على إختصاص المشاركة في تثقيف المواطن وبلورة وعيه حول أهمية الحقّ في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارسته، والإسهام في تدريب الموظفين والمسؤولين في الإدارة على كيفية وأهمية تمكين الأفراد من الحصول على المعلومات .

ويلعب الإعلام الرسمي والخاص دوراً محورياً هامّاً في توعية المواطنين وتحصينهم ضدّ الفساد.

وتكتسب التوعية الإعلامية بمضار الفساد أهميتها الاستراتيجية في الدول المتقدّمة، ويجب أن تتضاعف هذه الأهمية في الدول النامية التي تعتمد شعوبها على ما تقدّمه لها حكوماتها من

---

[٦١] مقوّمات نجاح الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ، مشروع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخطّطها التنفيذي (٢٠١٨-٢٠٢٣) ، ص ٢٠ .

معلومات وحقائق لتكوين سلوكها وردود فعلها . ففي الدول المتقدّمة، إنّ المسؤولين يحاسبون وتتمّ إقالتهم من مراكزهم. أمّا في الدول النامية، فمن النادر أن يحصل ذلك.

فوسائل الإعلام تُساهم في توعية المواطنين على رفض ممارسات الفساد وعدم التّعامل مع الفاسدين . كما تساهم في توعية المواطنين على حقوقهم وحثّهم على التبليغ عن الفاسدين وكيفية رفع الشكاوى ضدّهم عند إكتشاف حالات متعلّقة بالفساد وتُهدّد نظام عمل المرفق العام.

ومن خلال وسائل الإعلام، التي سنبيّن دورها في الفصل الثاني، يستطيع المواطن الرّقيب على مؤسّسات الدولة أن ينتقد الأخطاء ويرصد بعض الممارسات الخاطئة في عمل الإدارات العامة، والتي تُصنّف في خانة الفساد كالابتزاز والرشاوى وإساءة إستخدام السلطة وصرف النفوذ والإخلال بمبادئ المساواة والنزاهة والشفافية في التعامل مع الجمهور. ويستطيع المواطن أن يُبلّغ الجهات المختصّة عبر تقديم الشكاوى عبر التطبيقات على الهواتف الذكية (Mobile applications).

فالتفتيش المركزي أسّس تطبيقاً لشكاوى المواطنين (Central Inspection)، وكذلك مديرية حماية المستهلك في وزارة الإقتصاد والتجارة (Consumer Protection Directorate). وكذلك وزارة الصحة العامة أنشأت تطبيقاً يُمكن من خلاله تقديم شكوى ضدّ أي مستشفى(MOPH).

والأهمّ من كلّ ذلك، أنّه خلال مرحلة تثقيف المواطن وتنويره بالحقائق، يجب تركه في وضع بعيد عن التّأثيرات والضّغوط لكي يتمكّن في إطار حرّيته المطلقة من تكوين آرائه وإتّخاذ مواقفه .

ونشير إلى أنّ إجابة الدولة لمطالب المواطنين في مكافحة الفساد يُساهم في بناء ثقة متبادلة بين المواطنين والحكومة .

في بعض الدول، كالصين مثلاً، إنّ مستخدمي الإنترنت نجحوا في تشكيل جماعات ضغط سياسية لدفع السلطات العامة إلى مراجعة قراراتها[62] وإلى اتّخاذ تدابير، فقد حصل تحرّكاً شعبيّاً على مواقع التواصل الاجتماعي للإبلاغ عن فساد السلطات .

فخلال ثلاثة أشهر، تمّ فصل ١١ رئيس بلدية ورئيس مؤسسة عامة وذلك بسبب المدوّنين الصينيين الذين خلقوا شكلاً جديداً من التحرّكات المواطنية الجماعية. كما وتشكّل التحرّكات الكبيرة والسريعة لكشف قضايا الفساد ونشرها على مستوى الدولة .

وهذه التحرّكات يمكن أن تكون العنصر المحفّز الذي يدفع الحكومة المركزية لإطلاق حملة واسعة لمكافحة الفساد .

إنّ الكشف عن مواطن الفساد عبر شبكات التواصل الاجتماعي التي يستعملها المواطنون تُشكّل صفة مميّزة لحركات مكافحة الفساد في الصين .

---

[62] https://journals.openedition.org

إنّ التعبئة المدنية والمشاركة الشعبية مهمّة خاصّةً على شبكة الإنترنت . إنّ مستخدمي الإنترنت ينشرون تساؤلاتهم ومظاهر غضبهم وإنتقاداتهم بسبب أفعال الفساد وعدم المساواة واللاعدالة الاجتماعية . إنّه وعي الشعب ورعاية المصالح الجماعية .

إذاً في الصين ظهر شكل من أشكال المشاركة الشعبية التي تستخدم وسائل التواصل الاجتماعي.

من ناحية أخرى، إنّ مبادرات المساءلة المعروفة بتقييم المواطن موجودة في أميركا اللاتينية.

إنّ رقابة المواطن وهي تجربة حديثة تمارسها جماعة من الناس لإجبار المؤسسات على الخضوع للمساءلة عن أفعالها .

فهل تُساهم هذه الرقابة في الإدارة الأفضل لنشاط الدولة وفي وجود مؤسسات وموظفون عموميون أكثر مسؤولية ؟

بتعبير آخر، هل إنّ مشاركة المواطن في كشف الفساد تؤدّي إلى بروز أشكال جديدة للحوكمة ؟

ونورد عدّة تعاريف لمفهوم رقابة المواطن :

« Le contrôle citoyen est une forme de participation citoyenne à travers laquelle la citoyenneté individuelle ou collective exerce une fonction critique sur le comportement des agents publics . L'objectif est de renforcer la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques » [63].

أي إنّ رقابة المواطن هي شكل من أشكال المشاركة المواطنية تُمارس من خلالها المواطنية الفردية أو الجماعية، وظيفة نقد لسلوك الموظفين العموميين . والهدف هو تعزيز المسؤولية والنزاهة في إدارة القضايا العامة .

« Une pratique de participation active qui permet à des citoyens, organisations sociales ou des médias de communication de contrôler le déroulement des affaires publiques en demandant aux décideurs publics de rendre des comptes sur leur action » [64].

إنّ الممارسة الناشطة للمشاركة التي تمكّن المواطنين، المؤسسات الاجتماعية أو وسائل الاتصال من مراقبة سير القضايا العامة بالطلب من أصحاب القرار بإخضاع أفعالهم للمساءلة.

[63] Fabio Velasquez, cites territoires gouvernance, http://www.citego.org.

[64] Institut de Recherche et Debat sur la Gouvernance (IRG), www.institut-gouvernance.org.

وعندما يملك المواطن نوع من الثقافة ضدّ الفساد ويكون على معرفة قانونية بالقوانين التي تحارب الفساد وتكافحه، فعندها يتقدّم بكشف حالات الفساد محصّناً بحماية يضمنها له قانون حماية كاشفي الفساد الذي سنفصّله في المبحث الثاني .

المبحث الثاني : قانون حماية كاشفي الفساد .

يُشكِّل قانون حماية كاشفي الفساد جزءاً من المنظومة القانونية لمكافحة الفساد . أي ضمن الخطة الوطنية لمكافحة الفساد لأن كشف الفساد هو واجب في القطاعين العام والخاص.

وأقرّ قانون حماية كاشفي الفساد (القانون رقم ٨٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠) لضمان الكشف عن الفساد، وذلك بتأمين حماية للشخص الذي يعلم بحصول أعمال فساد ويقوم بالإبلاغ عنها ويبوح بالمعلومات اللازمة لكشف حالات الفساد .

ومن الأسباب الموجبة لاقتراح قانون حماية كاشفي الفساد، أنّ مكافحة الفساد تستوجب إثبات حصوله أولاً، والحصول على أدلّة تمكّن من إلقاء القبض على الفاسدين ومحاكمتهم ثانياً. لكن الموضوع فيه من الخطورة ما يجعل المواطنين يحجمون عن الإقدام عليه، فيجب تشجيع الناس على التحرّك والإدلاء بمعلوماتهم حول الفساد، كما ثبتت ضرورة تأمين الحماية اللازمة لكاشفي الفساد إضافةً إلى تحفيزهم على القيام بالكشف .

وهنا يبرز دور المواطن في شراكته ومسؤوليته الوطنية في مكافحة الفساد ومساهمته في تعزيز النزاهة وإرساء الشفافية وإحترام القانون والتبليغ عن أية انتهاكات أو خروقات .

كذلك يبرز دور الإعلام للكشف والتبليغ عن الفاسدين والإستفادة من الحماية التي يضمنها هذا القانون وذلك في إطار مكافحة الفساد .

وكما سبق وذكرنا، ينص القانون على صلاحيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي سبق أن تحدّثنا عنها في القسم الأول .

قدّم قانون حماية كاشفي الفساد مفهوماً للفساد في الفقرة أ من المادة الأولى منه: "استغلال الموظف للسلطة أو الوظيفة أو العمل بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير متوجّبة قانوناً " .

كما عرّف في الفقرة ج كاشف الفساد بأنه أي شخص طبيعي أو معنوي يدلي للهيئة بمعلومات يعتقد بأنها تتعلّق بالفساد بمعزل عن الصفة والمصلحة وفق أحكام هذا القانون .

واعتبر القانون في الفقرة د أن الكشف هو أي كتاب أو مستند ، بمعزل عن وصفه أو عنوانه المدوّن في متنه من قبل الكاشف (كشف، إخبار، شكوى، رسالة) يتضمّن معلومات تتعلّق بالفساد. وبهذا المفهوم يكون المشرِّع قد وسّع من مدلول الكشف واعتبره أي ورقة تتضمّن معلومات متعلّقة بالفساد .

وعرّف القانون في الفقرة هـ من المادة المذكورة، الموظف، واعتبره : " أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو قضائياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو عسكرياً أو أمنياً أو استشارياً ، سواء أكان معيّناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وأي شخص يؤدّي وظيفة عامة، بما في ذلك أي مركز من مراكز السلطات الدستورية أو في أية وظيفة أو خدمة عامة أو عمل يؤدّى لصالح ملك عام أو منشأة عامة أو مرفق عام أو مؤسسة عامة أو مصلحة عامة لصالح منشأة عامة أو مرفق عام ، سواء تولاها بصورة قانونية أم واقعية . ولا يُعتبر قيام شخص بكشف الفساد خرقاً لموجب السرية المهنية " .

والملفت أنّ هذا القانون وسّع من مدلول كلمة موظف وشمل المناصب التشريعية والتنفيذية والقضائية والعسكرية والأمنية والاستشارية، ولم يكتفِ بذلك فقط بل حدّد كيفية تبوّؤ هذا المنصب إن بالتعيين أو بالانتخاب بصورة دائمة أو مؤقّتة لقاء أجر مدفوع أو غير مدفوع . ونصّ على أي شخص يؤدي وظيفة عامة وإنْ كانت أي مركز من مراكز السلطات الدستورية أي السلطة التنفيذية، بثنائيتها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والسلطة التشريعية وحتى أعضاء المجلس الدستوري .

فالدستور اللبناني المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ نصّ في المادة ١٩ منه على إنشاء المجلس الدستوري[٦٥] .

---

[٦٥] المادة ١٩ من الدستور تنصّ على ما يلي : " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسية والنيابية . يعود حقّ مراجعة هذا المجلس في ما يتعلّق بمراقبة دستورية القوانين إلى كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وإلى عشرة أعضاء من مجلس النواب ، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلّق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

تحدّد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون ".

بتعبير آخر، شمل كل شخص يعمل لصالح الدولة وللمصلحة العامّة وعمله يتعلّق بالمال العام حتى إن لم يكن قد تولى وظيفته بصورة قانونية بل تعدّاها المشرّع ونصّ على نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي .

وأعفى المشرِّع هذا الشخص من موجب السرية المهنية إذا قام بكشف الفساد إذْ عمله هذا لا يعتبر خرقاً لهذا الموجب . فكيف يتحقق ذلك مع وجود المادة ١٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ؟ فهذه المادة تُحظّر على الموظّف أن يُلقي أو ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته، خطباً أو مقالات أو تصريحات أو مؤلّفات في أيّ شأنٍ كان (الفقرة الأولى من المادة ١٥) . وتُحظّر عليه أن يبوح بالمعلومات الرّسمية التي إطّلع عليها أثناء قيامه بوظيفته ، حتّى بعد إنتهاء مدّة خدمته، إلّا إذا رخّصت له وزارته خطيّاً بذلك. (الفقرة ٨).

وتُحظّر عليه أن يُنظّم العرائض الجماعية المتعلّقة بالوظيفة أو يشترك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع.

فهذا التقييد على الموظف العام يحرم المواطن من حقّ الوصول إلى المعلومة . فقد نصّ الدستور اللبناني على حرية الرّأي والتعبير في مقدّمته . وبالتالي، إنّ إيصال المعلومة إلى الرأي العام عبر وسائل الإعلام هو حق وواجب على كلّ موظّف، ومن الضروري تكريسه لما يخدم المصلحة العامة . ولكن إنّ أي حركة يقوم بها الموظف للتعبير عن رأيه تجعله معرّضاً للضغوطات، فمثلاً، لو أطلع موظّفاً الرأي العام على خطأ يحصل في أي من الصفقات العمومية، وصرّح بأنّها تتعارض مع العملية الشّفافة التي يفرضها نظام المناقصات، سوف تتمّ محاربته من قبل السلطة وإتّهامه بتخطّي " موجب التّحفّظ " علماً أنّه لم يقم بنشر معلومات بل قام بإعطاء رأي .

والموظّف الذي يقوم بنقل معلومةٍ ما إلى الإعلام، إمّا تكون دوافعه شخصية وإمّا تنبع من الحرص على المصلحة العامة وفضح الفساد المستور.

بالعودة إلى عنوان هذا القانون، فإن الحماية التي يستفيد منها الشخص الذي يقوم بكشف معلومات عن الفساد تُمنح لهذا الشخص في حال قدّم كشفه حصراً أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . وبذلك تبقى فئات عديدة من كاشفي الفساد خارج إطار حمايته وفي مقدّمة هذه الفئات العاملين في الإعلام الإستقصائي وبشكل عام الذين يدلون بمعلومات عن الفساد أمام مراجع قضائية وإعلامية حتى ولو لجأوا في موازاة ذلك أو في وقت لاحق إلى الهيئة.

ولتقديم الكشف أصول يقتضي مراعاتها . فالكاشف عند التقدّم بكشفه، عليه أن يطلب الاستفادة من أحكام هذا القانون عفواً . ويجب أن يتضمّن الكشف بعض المعلومات وهي :

- الاسم الكامل للكاشف ونشاطه المهني وعنوانه وعنوان عمله ورقم هاتفه .
- طبيعة الفساد موضوع الكشف .

– اسم الشخص أو الأشخاص المعنيين بالكشف .

– المكان والزمان اللذان حصل أو يحصل أو قد يحصل فيهما الفساد .

ويستطيع الكاشف أن يرفق بطلبه وسائل لتعزيز الكشف كالمستندات وأسماء الشهود والتسجيلات الصوتية .

ويحظِّر القانون على الهيئة وعلى أي عضو من أعضائها أو من العاملين فيها أو أي شخص آخر الإفصاح عن اسم الكاشف وهويته بصفته هذه من دون موافقته المسبقة، أو ما لم يكن هذا الكشف في إطار الإجراءات الآيلة إلى حمايته وفي حدود ما تقتضيه هذه الحماية، ويبقى هذا الحظر قائماً حتى بعد إحالة القضية على الهيئات القضائية أو التأديبية المختصة . ويعود للهيئة إدراج اسم الكاشف بصفة شاهد في قائمة الشهود المحالة على الهيئات المختصة في حال موافقته .

وفي حال مخالفة هذا الحظر يعاقَب المخالفون بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات[٦٦] .

والحماية التي يحصل عليها كاشفو الفساد تتلخّص بالسرية، بالحماية الشخصية وبالحماية الوظيفية[٦٧].

ولكن ماذا يحصل إذا أهملت "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" المعلومات المسلّمة إليها أو لم تتعامل معها بشكل جدّي؟ هل يتعيّن على كاشف الفساد أن يتراجع عن كشفه؟ على إعتبار أنّ أيّ كشف للفساد يقدّم خارج هذه الهيئة لا يدخل ضمن الحماية القانونية ولم يلحظ القانون مرجعاً مختصّاً غير الهيئة.

ويفرّق القانون بين الضرر في الإطار الوظيفي والضرر خارج الإطار الوظيفي .

فالضرر في الإطار الوظيفي هو أي إجراء من الإجراءات المتخذة بسبب الكشف والتي تسبب ضرراً وظيفياً للكاشف ولم يحصرها القانون بل عدّدها على سبيل المثال : الإجراءات التأديبية الصريحة أو المقنّعة، أو الصرف من الخدمة أو إنهاؤها أو وقفها مؤقتاً أو تعليق ممارستها أو تخفيض الرتبة أو الراتب أو الترهيب أو التمييز أو رفض الترقية أو رفض إعطاء إفادة عمل أو إعطاء الكاشف إفادة تلحق به ضرراً أو فرض شروط من شأنها تعديل شروط العمل بما يضرّ بمصلحته أو فسخ تعاقده أو عدم تجديد عقده أو تسريحه من الخدمة، أو أي عمل أو امتناع أو

---

[٦٦] المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات اللبناني تنص على ما يلي : " من كان بحكم وضعه أو وظيفته أو مهنته أو فنّه، على علم بسرّ وإفشاء دون سبب شرعي أو استعمله لمنفعته الخاصة أو لمنفعة آخر عوقب بالحبس سنة على الأكثر وبغرامة لا تجاوز الأربعماية ألف ليرة إذا كان الفعل من شأنه أن يسبب ضرراً ولو معنوياً ".

[٦٧] مقابلة مع النائب السابق غسان مخيبر، تقرير ضمن نشرة أخبار المؤسسة اللبنانية للإرسال (lbc) ، بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢٧.

التهديد بالإجراءات المذكورة سابقاً، يؤثر سلباً على وظيفة الكاشف أو عمله، بما فيه كل ما يتعلّق بفرص التوظيف وسلامة العمل .

وبما أنّ القانون عدّد، على سبيل المثال، الإجراءات المتّخذة والتي تسبّب ضرراً وظيفياً، فهو بذلك أتاح للهيئة أن تقدّر وجود رابطة سببية بين الضرر الوظيفي الحاصل لكاشف الفساد وقيام طالب الحماية بكشفه. بتعبير آخر، يمكن للهيئة أن تُسقط الحماية في حال تبيّن لها إنتفاء الرابطة السببية .

ونشير إلى إمكانية إسقاط السّرية عن هوية الكاشف والمعلومات التي يُدلي بها في حال تبيّن للهيئة أنّ طلب الحماية قد تمّ إفتراءً أو عن طريق الغشّ وبإختلاق مستندات أو وقائع.

ويتمثّل الضرر خارج الإطار الوظيفي بالتعرّض للكاشف أو لأحد أفراد عائلته أو لأحد العاملين لديه بسبب تقدّمه بالكشف بواسطة أي من الأفعال التالية : الضغوطات أو الإجراءات الثأرية أو التهديدات، التعرّض لضرر جسدي أو معنوي أو التعرّض لضرر مادي بالأملاك أو بالأموال الشخصية .

وكما سبق وذكرنا في الفصل المخصص للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، فإن للنظر في طلب الحماية " الوظيفية " أصول يقتضي مراعاتها .

ويحقّ للكاشف أن يطلب من الهيئة كي يستفيد من حماية شخصية هو وأفراد عائلته والعاملين لديه أو الخبراء والشهود، وللهيئة أن تطلب من النيابة العامة المختصة أو القوى الأمنية المختصة اتخاذ الإجراءات الأمنية المناسبة لحمايتهم إذا تبيّن للهيئة أنهم بحاجة إلى حماية شخصية من ضغوط أو أعمال ثأرية حصلت أو يخشى حصولها (المادة ٩) كما للهيئة أن تطلب ذلك عفواً من النيابة العامة المختصة أو القوى الأمنية .

أما بالنسبة إلى الشخص الذي يكون له علاقة بحالة فساد، فلقد أفادهُ قانون حماية كاشفي الفساد من الأعذار المحلّة[٦٨] والمخفّفة[٦٩] .

---

[٦٨] المادة ٢٥٠ من قانون العقوبات تنصّ على ما يلي : " إنّ العذر المُحلّ يعفي المجرم من كلّ عقاب . ويمكن أن تنزل به عند الإقتضاء تدابير الإصلاح وتدابير الإحتراز ما خلا العزلة ".

[٦٩] المادة ٢٥١ من قانون العقوبات تنصّ على ما يلي : " عندما ينصّ القانون على عذر مخفّف :

إذا كان الفعل جناية توجب الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبّدة أو الإعتقال المؤبد حُوّلت العقوبة إلى الحبس سنة على الأقلّ وسبع سنوات على الأكثر.

وإذا كان الفعل يؤلّف إحدى الجنايات الأخرى كان الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات.

وإذا كان الفعل جنحة فلا تجاوز العقوبة ستة أشهر.

وإذا كان الفعل مخالفة أمكن القاضي تخفيف العقوبة إلى نصف الغرامة التكديرية.

وتنص الفقرة أ من المادة ١٠ من القانون على استفادة الكاشف الذي يؤدّي كشفه إلى تبيان حالة فساد قام بها أو شارك فيها مباشرة أو غير مباشرة، من عذر محلّ ولا تفرض عليه أية عقوبة قضائية أو مسلكية بعد استرداد الدولة حقوقها، شرط أن يكون قد بادر قبل مباشرة الهيئة أو القضاء، أو أي جهة إدارية بأية تدابير استقصاء أو تحقيق مسلكية أو قضائية أو أي عمل من أعمال الملاحقة والمحاكمة .

أما بالنسبة للعذر المخفّف ، فإنه ، حسب الفقرة ب من المادة المذكورة ، يُكتفى به عملاً بأحكام المادة ٢٥١ من قانون العقوبات إذا تمّ الكشف بعد بدء أي من إجراءات الاستقصاء والتحقيق والمحاكمة المشار إليها في الفقرة أ، وقبل صدور أي حكم أو قرار قضائي أو تأديبي .

وينصّ القانون في المادة ١١ على تغريم من يلحق ضرراً في الإطار الوظيفي بكاشف الفساد أو بأحد الأشخاص المذكورين في المادة ١٠ من هذا القانون (أي الكاشف الذي أدّى كشفه إلى تبيان حالة فساد قام بها أو شارك فيها مباشرة أو غير مباشرة) . وهذه الغرامة تتراوح ما بين عشرة ملايين ليرة لبنانية ومئة مليون ليرة لبنانية، مع مراعاة حق الموظف المتضرّر بالتعويض وفق الأصول وبإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل الكشف .

وإذا كان الضرر خارج الإطار الوظيفي، تطبّق عليه الأحكام الجزائية المتعلّقة بالأفعال المعينة المنصوص عليها في القوانين النافذة ولكن تُشدّد العقوبة من الثلث إلى النصف بسبب إرتباطها بكشف الفساد .

وحسب المادة ١٣ من هذا القانون يحقّ لكاشفي الفساد بمكافآت ومساعدات ضمن حالات معيّنة (المادة ١٤ فقرة أ) بقرار من الهيئة وتعتبر قرارات الهيئة ملزمة وواجبة التنفيذ لوزارة المالية وتبلّغ بهذه الصيغة إلى وزير المالية .

وللهيئة أن تقرّر مساعدة الكاشف المتضرّر مادياً أو جسدياً نتيجة كشفه عبر منحه، بناءً على طلبه ، مساعدة قانونية أو مادية مناسبة مع الحالة (المادة ١٥ فقرة أ) .

ويحقّ للدولة أن ترجع على مسبّب الضرر أو أية جهة ضامنة لاستعادة قيمة المساعدات المسدّدة، كما يبقى للكاشف حق ملاحقة مسبّب الضرر بما له من حقوق (المادة ١٥ فقرة ب).

يمكن أن تنزل بالمستفيد من العذر المخفّف ما كان يتعرّض له من تدابير الإحتراز ما خلا العزلة لو كان قُضي عليه بالعقوبة التي نصّ عليها القانون".

وكنّا قد ذكرنا سابقاً عن استفادة كاشف الفساد، المشارك بأية وسيلة في الفساد المكشوف عنه، من الأعذار المحلّة أو المخفّفة، ولكنّه لا يستفيد من المكافآت والمساعدات (فقرة ج).

وتنص المادة ١٦ من هذا القانون على تبرئة الظّنين وفقاً لأحكام المادة ٣٨٧ عقوبات، إذا كان موضوع الذم عملاً يتعلّق بفساد قام به موظف، بحسب مفهومها المحدّد في المادة الأولى من هذا القانون ويثبت صحته .

وكان صدور هذا القانون ضروري لتشجيع الناس على التحرّك وتحفيزهم على القيام بكشف الفساد والإدلاء بمعلوماتهم حول حالات الفساد وذلك من خلال تأمين الحماية اللازمة لكاشفي الفساد . ويأتي هذا القانون تطبيقاً لإلتزامات لبنان بموجب إتفاقية مكافحة الفساد لتشجيع كاشفي الفساد وحمايتهم من أي عقاب أو المواطنين من أية ملاحقات، بالإضافة إلى أنّه يؤكّد إنسجامنا مع الإتّفاقيات الدولية في موضوع مكافحة الفساد وحماية كلّ مواطن يتعرّض لعملية إبتزاز أو غيره أو موظّف داخل الإدارة.

إنّ مكافحة الفساد تستوجب إثبات حصوله أولاً، والحصول على أدلّة تمكّن من إلقاء القبض على الفاسدين ومحاكمتهم ثانياً . لكن المواطنون الذين يواجهون حالات فساد يومياً يحجمون عن الإقدام على التبليغ عن هذه الحالات خوفاً من تبعات كشفهم لهذه الحالات لأن موضوع الكشف فيه من الخطورة ما يجعل الناس تتردّد في الإبلاغ عن الفساد خوفاً من أن يُصيبهم أذى.

والهدف من إقرار هذا القانون هو تشجيع المواطنين والموظفين على حدٍ سواء للإبلاغ عن حالات الفساد وذلك عبر إقرار آلية لتعويضهم عن الضرر الذي قد يصيبهم ، بنوعيه الوظيفي وخارج إطار الوظيفة . إنّما يهدف القانون أيضا إلى حماية كاشف الفساد من الأضرار التي قد تصيبه، وإلى حماية المعلومات المتعلّقة بكاشف الفساد لكونها سرية وقد تمّ حصرها بالهيئة .

ولكن فعليّاً لا يكفي تشجيع الناس على القيام بكشف الفساد، إنّما الملاحقات الجدية التي تباشر بعد الكشف هي التي تعطي المصداقية للتشريع ولهذا القانون تحديداً، ويشجّع المواطنين فعليّاً على القيام بالكشف والتعرّض للمخاطر، لأن عذابهم لن يذهب سُدىً .

تُعدّ الصحافة أهمّ المظاهر الأساسية لممارسة الديمقراطية، ووجودها يمثّل ركناً من أركان الحياة الديمقراطية . فللصّحافة دور مهمّ في التعبير عن آراء الأفراد والمواطنين في كلّ القضايا التي تهمّ حياتهم .

إنّ وسائل الإعلام، بكافّة أنواعها، تعتبر من المصادر الأساسية للمعلومات وللأخبار عند الكثيرين . لكن بالمقابل، يلعب الإعلام دوراً بارزاً في مكافحة الفساد، وسنتكلّم على هذا الدور في الفصل الثاني.

الفصل الثاني : دور الإعلام في مكافحة الفساد .

يُعتبر الإعلام وسيلة للتواصل بين المجتمعات وفي جميع أرجاء المعمورة، لأنّ أساس الإعلام هو الإتّصال والتواصل . ويُقصد بوسائل الإعلام (Mass Media) جميع الوسائل والأدوات التي تنقل إلى الجماهير المتلقّية، وما يجري من حولها عن طريق السّمع والبصر وتتجسّد في الرّاديو والتلفزيون والصحف والمجلات والكتب والسينما والإعلان وهي تؤثّر في شخصية وأفكار وإتّجاهات المتلقّي.

وتُقسم وسائل الإعلام إلى ثلاثة أنواع[٧٠] :

- وسائل الإعلام التقليدية وتضمّ : الصّحف الورقية، المجلّات، الدوريات، المطبوعات، المنشورات، الملصقات.
- وسائل الإعلام الإلكترونية وتضمّ وسائل التواصل الإجتماعي (فايسبوك ، تويتر...)، المواقع الإخبارية أي الإنترنت بشكل عام.
- وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة وتضمّ التلفزيون، القنوات الفضائية، السينما، الإذاعات.

إنّ وسائل الإعلام هي الأدوات المفسّرة والناقلة لجملة من الأخبار والظواهر والحوادث التي تُثير إهتمام الرّأي العام[٧١].

لا شكّ أنّ وسائل الإعلام تؤثّر بشكل مباشر على أفراد المجتمع، إذ أنّها تملك قوّة لا يُستهان بها كونها قادرة على الوصول إلى جمهور كبير يصل عدده إلى الملايين من النّاس والقدرة على مخاطبة الجماهير في وقت واحد . وهذه القدرة الأخيرة تُظهر نقطة مهمّة للإعلام وهي قدرة التّوجيه الجماعي نحو هدف أو قضية معينة والتأثير على الرأي العام سلباً أو إيجاباً من خلال

---

[٧٠] إيمان الحياوي، تعريف وسائل الإعلام ، منشور على موقع http : //elsada.net ، ٢٠١٥.

[٧١] كامل حسون القيم، دور الإعلام في مكافحة الفساد ، الحوار المتمدّن ، العدد ١٨٠٢، منشور بتاريخ ٢٠١٧/١/٢١.

نشرها خبر ما عن الشأن الإقتصادي أو الإجتماعي أو الإنساني أو المالي أو البيئي أو الأكاديمي أو الصّحّي أو التّربوي.

ويمثّل الإعلام حلقة مهمة من حلقات كشف مظاهر الفساد ومواجهتها ومحاربتها وكشف المفسدين ومحاسبتهم . فالرسالة الإعلامية قد تحمل قيماً مرفوضة، فيحدث أن يتقبّل المجتمع القيم التي كانت مرفوضة أو يرفض القيم التي كانت مقبولة، وذلك بسبب ورودها في إحدى وسائل الإعلام وكيفية نشرها للخبر . وبالتالي تصبح وسائل الإعلام فاعلة في المجتمع لتغيير القيم والأفكار والاتجاهات . إنّ الإعلام سيف ذو حدّين. قد يكون تأثيره إيجابيّاً وقد يكون سلبيّاً. أي يبني أو يهدم . فوسائل الإعلام تنقل إلينا المعلومات والآراء والأفكار والإتّجاهات عن طريق نشاطها الإتّصالي، وتنقل العادات والتقاليد وتعزّز القيم السّائدة في المجتمع وقد تقوم بهدم قيم وخلق أخرى وعادات جديدة.

وبذلك يتبيّن أن وسائل الإعلام هي الأكثر تأثيراً في تشكيل أفكار وآراء الجمهور، من خلال التركيز على موضوعات معيّنة أو التعتيم على موضوعات أخرى ويكون دور وسائل الإعلام إمّا تغطية الفساد وإمّا كشفه . وكنتيجة لذلك يتفاعل الجمهور مع القضايا المثارة إعلامياً ويتحدّث عنها الناس يوميّاً لأنها مواضيع السّاعة متغافلاً عن القضايا التي لم تُثار إعلامياً . فكم من حالة فساد لم يرد عنها أي خبر في وسائل الإعلام ؟ طبعاً العدد كبير.

إذاً ما هو مدى تأثير الإعلام في تحريك الرّأي العام ضدّ الفساد ؟

المبحث الأول : مدى تأثير الإعلام في تحريك الرأي العام ضد الفساد .

تُعتبر وسائل الإعلام أنّها تمثّل السلطة الرابعة في المجتمع بعد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهي تشكِّل سلطة شعبية تعبِّر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية[٧٢].

وكما سبق وذكرنا، فإن وسائل الإعلام تطال جمهوراً كبيراً من الناس ما يمكِّنها من أداء دور فاعل في عملية مكافحة الفساد والمفسدين ونشر الأفكار لخلق بيئة نزيهة .

---

[٧٢] عادل عامر، دور الإعلام في محاربة الفساد ، منشور على موقع http : //elsada.net، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٤.

يلعب الإعلام دوراً أساسياً وهاماً في التصدي لظاهرة الفساد، فلا يمرّ يوم دون أن تتناول وسائل الإعلام المختلفة سواء المقروءة أو المسموعة أو المرئية أو حتى الإلكترونية أحد الموضوعات ذات العلاقة بالفساد أو بالنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة . لذلك، يجب أن تعتبر مكافحة الفساد من الأهداف الأساسية للإعلام. ويجب على وسائل الإعلام أن تُساهم في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد.

ويجب أن تكون المصداقية هي الأساس ومن الواجب تجنّب المبالغة في نشر الخبر والحقيقة بجدّية بحيث لا يكون الهدف إثارة المجتمع أو السعي لإحراز السبق الصحفي، بعيداً عن القدح والذمّ والتحقير والتشهير والمسّ بشرف النّاس والتّعرّض لكراماتهم. وبالمقابل، يحقّ للموظّفين المظلومين أن يُقاضوا الوسيلة الإعلامية أمام محكمة المطبوعات والمطالبة بتعويض.

إذاً، لا بدّ من مراعاة الموضوعية وتعدّدية مصادر المعلومة عند رصد حالات الفساد وعدم الاعتماد على تناقلها على وجه السرعة دون وعي، ويجب الاحتكام إلى الواقعية والمنطق قبل نشر هذه الحالات .

إذاً، يدور الكلام هنا حول مدى نضوج المهنية في قيام وسائل الإعلام بوظيفتها الرقابية باعتبارها الممثّل للمجتمع والرأي العام وتتحمّل المسؤولية في الدفاع عن المصالح العامة .

إذاً، على وسائل الإعلام أن تمارس عملها بمهنية وتجنّب نشر المعلومات المغلوطة والخاطئة في إطار عملها في مكافحة الفساد . لأنّ كل بيان كاذب منشور يؤدي إلى فقدان ثقة الرأي العام بالوسيلة الإعلامية وبالتالي إنخفاض أثر وسائل الإعلام في مكافحة الفساد .

وعلى وسائل الإعلام والصحافيين أن يسعوا جاهدين للتخلّص من الفساد في سبيل نيل ثقة ودعم الرأي العام .

كما لا بدّ للإعلام أن يراعي إجراءات التحقيق وسريّته، وهذا بدوره يستلزم أن يتوفّر لدى الإعلاميين حدّ أدنى من المعرفة القانونية . ومعظم الإعلاميين لا يتمتّعون بمعرفة قانونية. لذلك، يجب على المؤسّسات الإعلامية أن تعقد محاضرات وندوات حول المعرفة القانونية لدى الإعلاميين.

وتعمل وسائل الإعلام بجهد كبير على تنوير الأفكار من خلال تداول المعلومات ونقل الرأي الحرّ والحصول على المعلومات بقصد تثقيف وتوعية الجماهير، وعلى الجهات المعنية، من إدارات ومؤسسات عامة وأجهزة، أن توفّر المعلومات والملفات والوثائق بما يساعد الإعلاميين على إنجاز تحقيقاتهم الاستقصائية .

وصدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أتاح الفرصة أمام العاملين في الحقل الصحافي للحصول على الخبر من مصدره ومن شأنه رفع مستوى الشفافية في الإدارات .

وأكّدت مؤسسة "مهارات" المعنية بالحريات الصحافية أنّ من شأن هذا القانون أن يزيد من إستقلالية وسائل الإعلام، ويُحفّز الصحافيين على إثارة القضايا العامة التي تكون معطياتها الأصلية مكشوفة ومتاحة للجميع إنطلاقاً من الدور المحوري للإعلام في كشف الحقائق وتداول المعلومات من أجل الصالح العام[٧٣]. وإعتبرت أنّ القانون يُسهم في إتاحة وصول الصحافيين إلى مصادر المعلومات الأصلية دون وسيط ، ممّا يُعزّز مصداقية الأخبار ودقّتها ويؤدّي إلى تداول المعلومات التي تتعلّق بإدارة المال العام وحسن سير الإدارة وتسيير شؤون المواطنين على نطاق أوسع [٧٤].

وإنّ الدور الرقابي للإعلام تزداد قوّته نتيجة تطبيق القانون، ومن شأنه أن يُساهم بطريقة غير مباشرة في تفعيل أداء الإدارة إذ أصبحت ملفّاتها مكشوفة للنّقاش العام والنقد دون أيّ قيود تُعيق شفافية العمل الإداري [٧٥].

ولا يقتصر دور الإعلام على التعامل مع قضايا الفساد، وإنما للإعلام دور رئيس في مجال الوقاية والتوعية بمظاهر الفساد ولا يُخفى على أحد القدرة التأثيرية لوسائل الإعلام، كما بيّنا سابقاً.

فالإعلام معني بنشر الوعي الوقائي والأخلاقي حول أشكال الفساد ، وآثاره السلبية على المجتمع وتسليط الضوء على الثغرات الموجودة والتي يمكن من خلالها ارتكاب أفعال الفساد، لمعالجتها عبر الحقّ في الوصول إلى المعلومات .

وتتركّز جهود وسائل الإعلام على إقناع موظفي القطاع العام والمواطنين بالتخلّي عن السلوك الخاطئ والتصرفات المرتبطة بظاهرة الفساد، مستندةً في تأثيرها على المصلحة العامة والمواطنية الصالحة والتحلّي بروح المسؤولية والتمتّع بحس الانتماء إلى الوطن والولاء له والحفاظ على الأموال العامة .

وتُنظّم وسائل الإعلام حملات توعية للرأي العام وتنسيقها لتحفيز عناصر داعمة لمكافحة الفساد. وتعتبر وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية أنّ النجاح في عملية مكافحة الفساد لا يتمّ دون التّحالف والتنسيق بين الثلاثي : وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية والإعلام والمجتمع المدني.

---

[٧٣] دون إسم، قانون حق الوصول إلى المعلومات، جريدة العرب، السنة ٣٩، العدد ١٠٥١٨، ٢٠١٧/١/٢٠.

[٧٤] المرجع أعلاه .

[٧٥] المرجع أعلاه .

ويجب إستخدام وسائل إعلام موثوقة وعرض الرأي والرأي الآخر توخّياً لتعزيز المصداقية وعمق التأثير في الجمهور في طريقة تقييم قضايا الفساد.

فوسائل الإعلام تُعدّ منبراً للرّأي والنّقد من خلال وظيفتها الرّقابية وإسهاماتها في التّغيّر الثّقافي والإجتماعي والإقتصادي[٧٦].

وتعمل وسائل الإعلام عن طريق الرّصد والمراقبة والتحرّي والتقييم إضافة إلى الكشف والتوثيق والفضح فضلاً عن تسليط الضوء وإرشاد السلطات الرسمية إلى حالات الفساد التي تُكشف من خلال العمل الصحفي في متابعة وتوثيق الأخبار والأحداث .

ومرحلة المراقبة والتقصّي والكشف هي المهمّة الأصعب والأهمّ والأكثر تعقيداً وفي نفس الوقت تُمثّل، لو تمّ التعاطي معها بمهنية وحرص وشفافية ونزاهة وحيادية، أكثر وسائل الرقابة فعّالية من حيث نتائج المواجهة في المعركة ضدّ الفساد والمفسدين .

وتُعدّ الصّحافة الاستقصائية أهمّ وسيلة في فضح قضايا الفساد وكشف القضايا الساخنة في المجتمع. وتُخصّص بعض وسائل الإعلام بعض البرامج التي لها الطابع الإستقصائي لكشف السلوكيات الخاطئة.

ويرتبط مفهوم الإستقصاء بالبحث والتّحري ليس فقط على المستوى الإعلامي بل يمتدّ إلى الإشارة العلمية والتي يكون الإستقصاء أحد أركان البحث العلمي وجوهر عمله. لذا، فالتّحرّي والإستقصاء والكشف تُعدّ مصطلحات مرافقة للعملين الإعلامي والعلمي البحت. والصّحافة الإستقصائية هي العمل الرّقابي الذي يصل إلى المعلومة بأدلّة وشواهد تُثبت وقوع الحدث والجرم. فهي الوسيلة الأولى المتخصّصة في إخراج المعلومات من الغرف المقفلة والمعلومات السّرية ممّا يُساعد في كشف الخبايا للرّأي العام[٧٧].

تلعب وسائل الإعلام والصحافة الاستقصائية دوراً بالغ الأهمية في مكافحة الرشوة ونشر قضايا عن الفساد ومكافحة الإفلات من العقاب .

فوسائل الإعلام هي مصادر كشف أساسية ولكن غير مستغلّة بالقدر الكافي في قضايا الفساد .

---

[٧٦] حاتم بديوي الشمري وإبتهال جاسم رشيد ، دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد – العراق نموذجاً ، مجلّة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠١٦ ، المجلّد ٦ العدد ٤، إصدار خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم والآداب ٢٠١٦ ، منشور على موقع www.iasj.net.

[٧٧] المرجع أعلاه.

إنّ المقالات والتقارير المنشورة في الصّحافة بشكل عام، وخاصّةً التي يقوم بإعدادها صحافيون يعملون في مجال الصحافة الاستقصائية، المستقلون أو الذين يعملون ضمن مؤسسات إعلامية، وحتى المنظمات غير الحكومية، تُعدّ من بين المصادر الأكثر أهمية أمام للمواطن عن قضايا الفساد[٧٨] .

والصحافة قد تعمد إلى تحليل مشاكل موجودة ومعروفة مما قد يؤدي إلى التوصل إلى فتح تحقيق في موضوع ما كالفساد الغذائي أو معالجة النفايات الطبية مثلاً .

إنّ التكنولوجيا الحديثة كالعملات الرقمية (les monnaies numériques) والعملات المشفّرة (les crypto – monnaies) وأدوات معالجة المعلومات، تُمكّن المجرمين من استخدام أساليب جديدة لارتكاب الجرائم. وبالمقابل، إنّ تشفير المراسلات يُقدّم إلى المصادر جوّاً مريحاً لتبليغ وسائل الإعلام دون خوف من المراقبة أو من الملاحقات[٧٩] .

إذاً، بسبب المعلومات المفتوحة، إنّ الصحافيين العاملين في مجال الصحافة الاستقصائية يستطيعون الوصول إلى مستوى عالٍ من المعلومات .

تضمن القوانين السائدة حماية الفرد وتعدّد وسائل الإعلام واستقلاليّتها .

كما تسمح القوانين للصحافيين في الوصول إلى المعلومات الموجودة في الإدارات العامة .

وتضمن الأنظمة القضائية حماية الصحافيين في حال الملاحقة القضائية إذا لعبوا دوراً مهماً في كشف قضايا الفساد .

ونورد المقولة الشهيرة في هذا المجال : "دون مصادر المعلومات، لا يوجد صحافة استقصائية".
« Sans sources d’informations, il n’y aurait pas de journalisme d’investigation ».

وتعمد بعض المؤسّسات الصحافية بتخصيص صفحات لمتابعة قضايا الفساد، ولكن يجب عقد دورات لتدريب الصحافيين على الصحافة الاستقصائية المتخصّصة وسبل كشف قضايا الفساد . وتعمد أيضاً إلى بثّ برامج إذاعية وتلفزيونية وإصدار منشورات متخصّصة بقضايا الفساد وطرق مكافحته.

ولكن تجدر الإشارة إلى نقطة مهمّة وهي ضمان حرية الإعلام والحقّ في الحصول على المعلومات الذي يُعتبر من الأمور الضرورية لمكافحة الفساد مما يفتح المجال واسعاً أمام الإعلام لممارسة دوره عن طريق الإلتزام بالموضوعية في تقديم المعلومات .

---

[78] www.oecd.org.

[٧٩] المرجع أعلاه.

ولتحقيق وسائل الإعلام النجاح في أداء دورها في الوصول إلى المعلومات وفي مكافحة الفساد، يجب أن يتمتّع الإعلاميون بحرية التعبير بعيداً عن الخوف والاعتقالات بسبب نشر الحقائق والأخبار والمقالات والتقارير عن حالات فساد .

بالمقابل، إنّ حماية مصادر المعلومات هي أساسية لتأمين نشر قضايا الفساد في وسائل الإعلام.

إذاً إنّ حرية الصحافة هي شرط مسبق للإبلاغ عن حالات الفساد . فهناك علاقة وثيقة بين حرية الصحافة وكشف حالات الفساد .

إنّ حرية الصحافة هي حقّ إنساني أساسي تتأكّد أهميّته في حماية المبادئ الديمقراطية ومعترف به في العديد من المعاهدات الدولية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان واتفاقية الأمم المتحدة عن مكافحة الفساد تعترف بالدور الأساسي لوسائل الإعلام في مكافحة هذه الآفة .

فالمادة ١٣ في الفقرة د منها من مشروع قرار الاتفاقية الأخيرة تنصّ على احترام وتعزيز حماية حرية إلتماس المعلومات المتعلّقة بالفساد وتلقّيها ونشرها وتعميمها . ويجوز ارتفاع تلك الحرية لقيود معيّنة، شرط أن تقتصر هذه القيود على ما ينصّ عليه القانون وما هو ضروري لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم .

وإذا ما توافرت الحرية والاستقلالية، فإن وسائل الإعلام بأشكالها الأربع (المرئية والمسموعة والمطبوعة والإلكترونية) يمكن أن تكون أهمّ وسائل الرقابة الشعبية على السلطة السياسية وجهازها الإداري، وسلاحاً هاماً من أسلحة مكافحة الفساد، لأنّ حرية التعبير تمكّنها من المشاركة بفعّالية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وكشف مكامن الفساد. وقد أصبحت الصحافة بلا منازع أداة الرأي العام الأولى في التعبير عن التّوجّهات والآراء والأفكار .

إذاً، ولتأمين نجاح جهود وسائل الإعلام يجب أن تعمل هذه الوسائل ضمن شروط الموضوعية والحيادية والصدق والشفافية ومراعاة الدقّة وعدم نقل المعلومات التي تحصل عليها بصورة خاطئة ومشوّهة، وعدم التحيّز والتحلّي بمسؤولية أخلاقية وتحقيق مراقبة نزيهة وعادلة لمظاهر الفساد وكشف المفسدين وتوخّي المصلحة العامة بعيداً عن القدح والذمّ والتشهير والتحقير وإطلاق الاتهامات الباطلة والافتراءات العشوائية والمس بكرامات الناس والموظفين العموميين، وعدم إثارة الرأي العام ضدهم ويجب اقتران الخبر بأدلة ثبوتية دامغة وليس التطبيل الإعلامي فقط . وذلك

يساعد الجمهور على تكوين رأي نيّر مطابق للحقيقة . فالجمهور يجب أن يتّخذ قراره على ضوء معلومات صحيحة ليكوّن رأيه بحرية وإقتناع من القضايا المثارة. فمن خلال إعلام صادق نزيه مهمّته كشف الحقائق ونقل المعلومات بشفافية، قد نتمكّن من القضاء على الفساد والوصول إلى مجتمع ينبذ الفساد ويحاربه ويعتبر أي فعل فساد فعل إجرامي ويتوجّب معاقبة الفاعلين . فالإعلامي ليس قاضياً يحاسب الناس .

وصدر كتاب[٨٠] عن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية تحت عنوان " الإعلام الإداري في لبنان اليوم : إشكالية ومضمون ونماذج تدريب ". ويركّز هذا الكتاب على طبيعة الإعلام الإداري الذي من المفترض أن يخضع لكافّة قواعد الخلقية الإعلامية والدّقة في تقصّي المعلومات والتّأكّد من مصادرها ونقلها بوضوح وتجرّد، وهو ركن أساسي في كلّ مسار ديمقراطي ومواطني وهو يؤدّي إلى تأهيل السياسة التي هي أساساً إدارة للشّأن العام.

وما يؤمّن فعالية وسائل الإعلام في مكافحة الفساد هو المتابعة الجدية من قبلها لقضايا الفساد المثارة وتتبّعها للوصول إلى حلّ نهائي لها وعدم التّراخي في متابعة قضايا الفساد، وليس الحديث عن موضوع ما لتحقيق السّبق الصحفي وعدم متابعة هذا الموضوع.

فيجب على الإعلامي أن يؤمن برسالته الإعلامية، وأن يكون صاحب مبدأ لا يتنازل عنه أبداً ولديه القدرة على تحمّل الضغوطات التي يمكن أن يتعرّض لها وذلك للتّخلّي عن قضيّته.

بإختصار، يجب أن تقدّم وسائل الإعلام دعماً في مكافحة الفساد، لأنّ المعركة ضدّ الفساد قاسية وطويلة وتحتاج إلى تكامل الأدوار بين المواطنين ووسائل الإعلام والتشريعات.

ويجب على وسائل الإعلام نشر الوعي الوقائي والأخلاقي بين أفراد المجتمع، الإسهام في توعية المواطنين بمفهوم الفساد وأسبابه ونتائجه وسبل مكافحته ومعالجته، تنظيم حملات توعية للرأي العام بقيم النزاهة وروح المواطنة والشعور بالمسؤولية تجاه المال العام لدعم مكافحة الفساد، متابعة الندوات والمؤتمرات التي تختصّ بموضوعات الفساد ونشر التقارير عنها، التوعية بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري من خلال تكاتف الجميع للوصول إلى الإصلاح المنشود، الكشف عن حالات الفساد المتنوّعة لمساعدة الحكومة في الحدّ منها، القيام بحملات إعلامية واسعة ومستمرة تُشرّع عواقب الفساد وتُبيّن الحاجة إلى الإصلاحات الإدارية والإجتماعية والمالية، تنظيم إستطلاعات رأي ونشر أرقام الإحصاءات وصولاً إلى خلق إستراتيجية إعلامية لمكافحة الفساد والحدّ منه.

---

[٨٠] يجمع هذا الكتاب وقائع أربعة أيام سمعية بصرية حول مواضيع الدخول إلى الإدارات العامة والتعرف إلى المعاملات، تغطية أخبار وأعمال الإدارات العامة ، إعلاميون وملحقون إعلاميون ، وُزّع على كافة وسائل الإعلام وعلى المشاركين من الإعلاميين في هذه الأيام التي نظّمها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع وزارة الإعلام ، القسم السمعي البصري في المركز الثقافي الفرنسي والإتحاد الأوروبي.

وهنا يُطرح السؤال : كم من قضية أثيرت في وسائل الإعلام وتحوّلت إلى إخبار وحرّكت الدّعوى العامة ؟ وتمّت ملاحقة المتورّطين ومحاسبتهم ؟

ويواجه الإعلام اللبناني العديد من الصعوبات والتحدّيات ، التي سنتحدّث عنها في المبحث الثاني، التي أدّت إلى وجود كمّ هائل من " الروايات الصحافية " في مجال سلامة الغذاء مثلاً كإعلان التجاوزات في الميدان الغذائي من دون التحقق من المنتجات والمحال المطابقة للمواصفات وغير المطابقة . وعندما تنتشر هذه "الروايات الصحافية"، تُظهر بُعد الإعلام عن الحصول على المعلومات . ويبتعد الإعلام اللبناني عن التحقيقات التي من شأنها تسليط الضوء على مختلف أسباب الفساد والآلية التي تجري من خلالها مكافحته لأن المؤسسات الإعلامية في لبنان هي مسيّسة .

وتواجه وسائل الإعلام تحدّيات عدّة تُعيقها من ممارسة عملها الإعلامي والإستقصائي . وبالتالي، تُشكّل عائقاً أمام مساهمتها في مكافحة الفساد . فما هي التحديات التي تواجه الإعلام في مسيرة مكافحة الفساد .

المبحث الثاني : التحدّيات الإعلامية أمام مكافحة الفساد .

يواجه الإعلام اللبناني، في الوصول إلى المعلومات وفي كشف الفساد ومحاربته ومحاسبة المفسدين، العديد من التحدّيات والصعوبات التي قد تعَرقل مسيرته أو حتى توقفها . ولعلّ أهم هذه الصعوبات والتحدّيات : كيفية الوصول إلى مصادر المعلومات وتوثيقها والتأكّد من دقّتها ثمّ وضعها في الإطار المناسب قبل نشرها، وكيفية التّخصّص في الموضوعات والجرأة في طرح القضايا .

كما يواجه الإعلام اللبناني إشكالية المردود المادي التي تحكم العمل ضمن المؤسّسة الإعلامية وتمنعه من تبيان الحقائق، وسيطرة السلطة السياسية على معظم تلك الوسائل ممّا يُؤدّي إلى تقييد عملها . إضافة إلى غياب القوانين التي ترعى حقّ الإعلامي في الوصول إلى المعلومات وحرية الصّحافة وإستقلاليتها دون فرض قيود وممارسة ضغوط . إنّ تأثير السلطة الرابعة في موضوع محاربة وكشف مظاهر الفساد بشكل فعّال ومؤثّر دائماً ما يرتبط بمستوى وحجم استقلاليتها ومدى مساحة الحرية الممنوحة لها . عند غياب الحرية والاستقلالية والحماية الدستورية للعمل الصحافي، لا قدرة، لا دور ولا فعّالية للصّحافة في مواجهة الفساد . والفرق بين الوسائل الإعلامية في لبنان والوسائل الإعلامية في الدول الغربية أنّ السّلطة السّياسية في تلك الدول لا تسيطر على وسائل

الإعلام كما يحصل في بلدنا، وهذا الأمر يخلق جوّاً من "العمل الإعلامي الشفّاف" بعيداً عن المصالح المناطقية والطائفية والشّخصية .

وإنّ إختيار نوعية وسائل الإعلام، التي يُمكن أن تؤدّي دوراً فاعلاً في مجال مكافحة الفساد، هو أمر مهمّ، لأنّ سوء الاختيار قد يؤدّي إلى ضياع وتبعثر جهود ومعلومات لها قيمة كبيرة وأهمية واسعة من خلال إرتباطها بوسيلة إعلام محدودة الإنتشار أو على شفير الإقفال أو ضعف القدرة المهنية على استثمار تلك المعلومات في تحقيق ضربة صحفية تؤدي إلى أوسع تأثير على الرأي العام.

والإعلام الإلكتروني لا يطال كل شرائح المجتمع بل يطال الجيل المتعلّم وليس الجيل الأمّي. وهنا تختلف فعّالية الوسيلة الإعلامية حسب نوعها . فالتلفزيون أو الإعلام المرئي هو الأشدّ قوةً وتأثيراً وفعّالية لأنه يعتمد على أدلة كالصور والفيديوهات المصوّرة وصور الوثائق ...

ومن التّحدّيات أيضاً تلقّي الإعلامي أو الصحافي تهديدات تصيب شخصه وماله وعائلته في حال تطرّق إلى قضايا فساد كإطلاق نار أو تفجير سيارة، كما قد يقع الإعتداء على مركز المؤسسة الإعلامية وآليّاتها، وقطع بثّ المحطة الإعلامية المرئية والمسموعة وحجب موقعها الإلكتروني ومصادرة أعداد الجرائد والصّحف والمجلّات.

أحياناً، إنّ كشف بعض الفضائح الحاصلة على أعلى المستويات في الدولة تُعرّض الصحافيين إلى أشدّ المخاطر.

فموضوع الفساد هو من أخطر المواضيع التي يمكن أن يتناولها الإعلام، إنْ في البلدان الغنية أم في البلدان الفقيرة . ونورد أمثلة على ذلك .

إنّ الصحافي المكسيكي ماركوس هيرناندز بوتيستا Marcos Hernández Bautista قُتِلَ رمياً بالرصاص بتاريخ ٢٠١٦/١/٢١ بعد نشره مقالات تهدّد مصالح قادة محليين في المنطقة.

إنّ الصحافيين الذين يعملون في حقل الصحافة الاستقصائية هم عُرضة للانتقام عن طريق اتخاذ تدابير قضائية بحقّهم (représailles judiciaires) وذلك بهدف قمعهم .

ففي عام ٢٠١٦، إنّ مئات الصحافيين الأتراك كانوا ملاحقين قضائياً بسبب الإبلاغ عن ادّعاءات متعلّقة بالفساد مرتبطة برئيس الوزراء الأسبق والرئيس الحالي إردوغان Erdogan .

وفي روسيا، إنّ الصحافي الاستقصائي ألكسندر سوكولوف Alexandre Sokolov، المتخصص في قضايا الفساد، هو اليوم رمز للقمع . فقد اتّهم بتشكيل منظمة إرهابية، بعد أن

أجرى تحقيقاً موثّقاً عن اختلاس مبلغ يُساوي ١،٢٧ مليار يورو في إطار بناء الصاروخ فوستوشني Vostochny.

إنّ الصحافيين الذين يتناولون تعارض المصالح والتواطؤ بين أجهزة الدولة وأشخاص من القطاع الخاص هم عُرضة لإدانات بسبب التشهير والاعتداء على الشرف .

ففي عام ٢٠١٦، إنّ مدير جريدة في فنزويلا دافيد ناتير فابر David Natera Febres ، أُدين بجرم تشهير وقدح وذمّ وحُكم بسجنه أربع سنوات وذلك لأنّه تناول موضوع فضيحة فساد وابتزاز تُورّط ضباطاً في الجيش وإحدى المؤسسات العامة .

وعام ٢٠١٥ في أنغولا، إنّ الصحافي رافاييل مارك دي موريس Rafael Marques de Morais حُكم بسجنه ست سنوات مع وقف تنفيذ بجرم الافتراء بعد عرض انتهاكات فاضحة لحقوق الإنسان، كذلك، بأفعال فساد مرتبطة بموقع تعدين الألماس في شمال شرق البلاد .

فهل أصبح القضاء، رغم دوره الفاعل في مكافحة الفساد، وسيلة لقمع الصحافة إذا تطرّقت إلى مواضيع فساد السلطة السياسية ؟

وفي ٢٠١٧/١٠/١٦ في مالطا، تمّ اغتيال الصحافية الاستقصائية دافني كاروانا غاليزيا، المعروفة بتحقيقاتها عن الفساد والجريمة المنظمة في بلدها الأوروبي الصغير، مما خلق موجة غضب في أوروبا والعالم أجمع[٨١] .

وفي سلوفاكيا في ٢٠١٨/٢/٢٥ وُجد الصحافيان جان كوسياك وزميلته مارتينا كوسنيروفا مقتولين بالرصاص والجريمة مرتبطة بعمله الاستقصائي المتركّز على قضايا الفساد[٨٢] .

إنّ قوانين حرية المعلومات تُنظّم حقّ المواطنين للوصول إلى المعلومات الموجودة لدى الإدارات العامة فقضية اغتيال الصحافيين المذكورين سلّطت الضوء على مسألة ملحّة تتعلّق بطلبات الوصول إلى المعلومات . فالصحافي كوسياك كان يملك موقعاً على شبكة الإنترنت، يُعتبر أهمّ موقع للمعلومات في الجمهورية السلوفاكية Actuality.sk، لذلك من اغتاله كان على علم بالتحقيق الذي كان يُجريه وذلك من خلال طلباته المقدّمة في سبيل الوصول إلى المعلومات .

وهذه الحادثة جزء من إشكالية كبيرة في أوروبا وهي أنّ أكثرية قوانين حرية المعلومات في الاتّحاد الأوروبي لا تُعالج بالتحديد حماية طالب المعلومات[٨٣] .

---

[81] https://www.nytimes.com

[82] https://theguardian.com

[83] https://www.occrp.org

وتكمن أهمية حماية طالب المعلومات خاصّةً إذا كان صحافياً أو إعلامياً يعمل في حقل الصحافة الاستقصائية ويقوم بتحقيقات ويكتب تقارير ومقالات وينشرها وتصل إلى الملايين من الناس .

وموضوع حماية طالب المعلومات مهمّ كحماية كاشفي الفساد . فكاشف الفساد في لبنان مثلاً هو محمي بموجب قانون والذي سبق أن تحدّثنا عنه في الفصل الأوّل . ويجب حماية طالب المعلومات، لأنّ من يطلب المعلومات يكشف أحياناً كثيرة حالات فساد .

والتّحدّي الأكبر أمام دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد هو أنّ بعض الجهات السياسية تملك وسائل إعلامية، إذا كانت الوسيلة الإعلامية عائدة للسلطة أو للجهة الحاكمة، فكيف سيتمّ الحديث عن وجود حالات فساد ؟ وكيف سيتمّ الإعلان عن حق الوسيلة الإعلامية في الوصول إلى المعلومات في موضوع يتعلّق بوزير أو بفريق تابع للجهة السياسية مالكة الوسيلة الإعلامية ؟ إنّ هذا الواقع يؤدّي إلى تقييد العمل الإعلامي للوسيلة الإعلامية، وبالتالي، إلى تقييد مساهمتها في مكافحة الفساد . فلا تستطيع الوسيلة الإعلامية أن تفتح ملفات فساد تتعلّق بالسلطة السياسية التي تُسيطر عليها. فالإعلام كأيّ جهة قد ينخره الفساد وذلك يعود إلى القائمين على هذه الوسائل .

ومن ناحية أخرى قد يحصل تقييد للحريّات الصحفية وسعي الدولة للسيطرة على وسائل الإعلام أو رسم المسارات لها لكيفيّة طرحها لقضايا الفساد وتعاملها مع هذا النوع من القضايا.

من الضروري إنهاء احتكار الدولة لوسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة سواء بالملكية المباشرة أو من خلال السيطرة القسرية السلطوية كما يحصل في بعض الدول . وفي حال ظهور وسيلة إعلامية تُحاول توسيع هامش استقلاليّتها فهي تلاقي أنواعاً مختلفة من التضييق الحكومي كحادثة إقفال محطة (أم تي في) mtv عام ٢٠٠٢.

وتصطدم وسائل الإعلام بتحدّيات تتعلّق بالجمهور المستهدف وهي صعوبة إقناع المواطنين في مجتمع طائفي مثل لبنان، وعدم اكتراث الجمهور المستهدف بالنّهج الإعلامي الخاص بالفساد وسبل مكافحته مروراً بحقّ الوصول إلى المعلومات، الأمر الذي قد يُضعف عزيمة المؤسسة والصحفيين في مواصلة السعي لمحاربة الفساد .

إنّ عدم التنسيق بين وسائل الإعلام فيما يخص بلورة إستراتيجية أو خطّة عمل مشتركة لمواجهة ومحاربة الفساد وهو تحدٍّ من نوع آخر.

فأوّلا يجب تنظيم مدوّنة سلوك تتضمّن أخلاقيات المهنة ووجوب إحترامها . فقد يحدث أن تشوّش إحدى الوسائل الإعلامية على وسيلة أخرى بدأت مهمتها في محاربة الفساد، وذلك من خلال نشر الأكاذيب التي قد تدحض أقوال الوسيلة الأخرى .

والإعلامي ليس قاضياً يحاكم ويحاسب الناس . فلا بدّ أن تتكامل المهمّة، وتعرف كل جهة حدودها ودورها لتحقيق التكامل والتكاتف في مواجهة الفساد.

بإختصار، إذا توجّه الإعلام وجهة صحيحة، وإذا كان الإعلاميين أصحاب رسالة ومبدأ ، يكون وسيلة من الوسائل المهمّة لمكافحة الفساد والقضاء عليه ويكون مرآة صادقة تعكس الحقيقة ويكون بمثابة ضمير حيّ للشعب لأنّه يتوجّه له مباشرةً. ويجب تكثيف الجهود لتذليل العقبات وتخطّي التحدّيات لتحصين المجتمع من هذه الآفة التي تنخر نسيج البلد بكلّ إتجاهاته.

ولنجاح مسيرة الدولة في الإصلاح وقدرتها على مكافحة الفساد والحدّ من أضراره على المجتمع والأفراد على وسائل الإعلام على إختلافها أن تلتزم بالعمل على توعية الرّأي العام ونشر مفاهيم النزاهة ومضار الفساد على الصعيدين العام والخاص، وإلتزامها الدفاع عن قضايا الناس والصّالح العام، وأن تعمل بمهنية وإحتراف على كشف مكامن الفساد وفضح المفسدين والفاسدين أمام الرّأي العام والسلطات المختصّة، بغية تحفيز المواطنين على محاسبتهم ومساءلتهم عمّا إرتكبوه من مخالفات وجرائم بحقّ الناس والمجتمع .

ما تقدّمنا به في هذا الباب كان عن كيفية إستفادة المواطن ووسائل الإعلام من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات . إنّ أدوارهم فاعلة في مكافحة الفساد بدءاً من الحصول على المعلومات وكشف حالات الفساد والتبليغ عنها .

من ناحية أخرى، نصّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات على حالة رفض الوصول إلى المعلومات وكيفية تخطّي هذا الرفض . فنصّ على دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والقضاء الإداري .

لذلك، يبقى أن نبحث حالة رفض الوصول إلى المعلومات ودور القضاء في الباب الثاني .

الباب الثاني : رفض الوصول إلى المعلومات ودور القضاء.

إذا أراد المواطن الحصول على معلومةٍ ما عليه أن يقدّم طلباً للحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، وذلك وفقاً للأصول المنصوص عليها في المادة ١٤ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، والتي سبق أن ذكرناها في القسم الأول من هذا البحث.

فيُمكن للإدارة أن تقبل طلبه ويُمكن أن ترفضه . فعندها يستطيع أن يتقدّم بشكوى أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي تُصدر قراراً ملزماً خلال مهلة شهرين وتُبلّغه إلى الإدارة. وقرار الهيئة قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة، وذلك حسب المادة ٢٣ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

ولكن، كما سبق وذكرنا في الباب الأوّل من هذا القسم، يجب عقد حلقات علمية وندوات قانونية وحلقات حوارية ومؤتمرات يُشارك فيها إعلاميين وبرلمانيين وأصحاب الاختصاص، وذلك لتثقيف المجتمع عن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وعن الإجراءات القانونية المتعلّقة بقرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والطعن بها .

وإنّ استمرار عقد النّدوات والحلقات الحوارية يُسهم في رفع مستوى التوعية الإعلامية والإدارية والقضائية وتبادل الخبرات القانونية والإدارية ويُحقّق أعلى مستوى من الأداء الإعلامي والإداري والقضائي في سبيل تحقيق الوصول إلى المعلومات ومكافحة الفساد .

وأمام رفض الإدارة لطلب المواطن للحصول على مستند ما، ما هي السّبل التي توصل المواطن إلى حقّه ؟

كما سبق وذكرنا، فإنّ المواطن الذي طلب الوصول إلى المعلومات حسب الأصول المنصوص عليها في قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، يُمكن أن يُرفض طلبه فقد يحصل ألا تستجب الإدارة لطلبه . وفي هذه الحالة الأخيرة، إن قرارات الرفض يجب أن تكون خطية ومعلّلة وذلك حسب الفقرة أ من المادة ١٩ .

وعلى الإدارة أن تُبلّغ قرار رفض الوصول إلى المعلومات الصريح إلى صاحب العلاقة الذي له أن يُراجع الهيئة الإدارية المستقلّة المحدّدة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، خلال مدّة شهرين من تاريخ تبليغه، وذلك حسب الفقرة ب من المادة ١٩ . والمقصود بالهيئة الإدارية المستقلّة "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" .

وقد يحصل أن يصدر قرار ضمني بالرفض عن الإدارة التي تقدّم أمامها المواطن بطلب للحصول على المعلومات . وهذا القرار بالرفض الضمني يُمكن أن يكون بالنسبة للوصول إلى مستندٍ ما . وحسب الفقرة ج من المادة ١٩ المذكورة، إنّ الرفض الضمني للوصول إلى مستند ما، يكون قابلاً للطّعن وفقاً للأصول المذكورة في الفقرة ب المذكورة أعلاه.

وحسب الفقرة ج من المادة ١٤ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات[٨٤] ، إن الموظف المكلّف بالمعلومات يضع سجلاً بالطلبات المقدّمة ويُعطي فور تسلّمه الطلب إشعاراً لمن تقدّم بالطلب يبيّن فيه : تاريخ تقديم الطلب ونوع المعلومة المطلوبة والفترة اللازمة للردّ على الطلب.

وحسب المادة ١٦ على الموظف المكلف أن يردّ على الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز تمديد هذه الفترة لمرة واحدة ولمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً، إذا كان الطلب يتضمن عدداً كبيراً من المعلومات، أو كان الوصول الى المعلومة يستوجب مراجعة طرف ثالث أو ادارة أخرى. ويعتبر عدم الرد خلال تلك الفترة بمثابة رفض ضمني للطلب.

وحسب المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة، يُقدّم صاحب العلاقة طلباً قانونيّاً إلى السلطة فتعطيه بدون نفقة إيصالاً يُذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه .

وحسب هذه المادة، إذا لم تُجبه السلطة إلى طلبه خلال مدّة شهرين اعتباراً من استلامها الطلب المقدّم منه، اعتُبر سكوتها بمثابة قرار رفض ضمني، إلا في حالتين هما:

١) إذا كانت السلطة الإدارية من الهيئات التقريرية التي لا تنعقد إلا في دورات معيّنة فتُمدّد مهلة الشهرين عند الاقتضاء حتى اختتام أول دورة تنعقد بعد تقديم الطلب.

٢) إذا كان بت موضوع الطلب خاضعاً لمهل قانونية تزيد في مجموعها عن الشهرين فلا يُعدّ سكوت الإدارة قراراً ضمنيّاً بالرفض إلّا بعد انصرام هذه المهل.

---

[٨٤] المادة ١٤ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات تنصّ على ما يلي : " أ- يُقدّم طلب الحصول على المعلومات بشكل خطي إلى الإدارة التي تكون المعلومة في حوزتها، ويجب أن يحتوي هذا الطلب على تفاصيل كافية تُمكّن الموظّف المكلّف من إستخراج المعلومة بجهد بسيط .

ب- على مُقدّم الطلب أن يتّخذ مكان إقامة مختاراً يُعلم به الإدارة فور تقديمه الطلب.

ج- على الموظف المكلّف أن يضع سجلّاً بالطلبات المقدّمة، وأن يعطي، فور تسلّمه الطلب، إشعاراً لمن تقدّم بالطلب يُبين فيه : تاريخ تقديم الطلب ونوع المعلومة المطلوبة والفترة اللازمة للرّدّ على الطّلب.

د- في حال لم يكن الطلب دقيقاً بشكل كاف، يطلب الموظّف المكلّف من مقدّمه الإيضاحات اللازمة، كما يقوم بمساعدته بالطرق المتاحة كافّة."

ولكن ذكرت المادة ١٤ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أنّ الإشعار المسلّم إلى صاحب العلاقة يحتوي على ذكر للفترة اللازمة للردّ على الطلب . فهل يُمكن التسليم بأن انقضاء هذه الفترة المخصّصة للردّ على طلب الحصول على المعلومات، تُساهم في تكوين قراراً ضمنيّاً برفض الإدارة وصول صاحب العلاقة إلى المعلومات ؟ سيّما إذا كانت هذه الفترة تقلّ عن شهرين. هذا الرأي قد يكون صحيحاً ولكنه خاضع للتأويل وللتجاذب . وتعتبر المادة ١٦ المذكورة أعلاه أنّ عدم الرّدّ خلال الفترة المنصوص عليها (أي خمسة عشر يوماً أو ثلاثين يوماً) يُعتبر بمثابة رفض ضمني للطلب . وأمام صراحة النّصّ هل يجوز إتّباع القاعدة العامة أي سكوت الإدارة خلال شهرين من تاريخ إستلامها الطلب ؟ مع جواز تطبيق الإستثناء الأوّل على هذه القاعدة أي كون السلطة الإدارية من الهيئات التقريرية التي لا تنعقد إلّا في دوراتٍ معيّنة.

وتنصّ المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة في فقرتها الأولى أنّ مهلة المراجعة شهرين تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلّا إذا كان من القرارات الفردية، فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ.

وتعتبر المادة المذكورة في فقرتها الثانية أنّه إذا كان القرار الإداري قراراً ضمنيّاً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة، فمهلة الشهرين المنصوص عليها في الفقرة السابقة تبتدئ إعتباراً من إنتهاء المدّة المعيّنة في المادة ٦٨.

بالعودة إلى قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات فقد نصّ في المادة ١٩ منه والمتعلّقة برفض الوصول إلى المعلومات، على حقّ صاحب العلاقة أن يراجع الهيئة الإدارية المستقلة المحدّدة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، خلال شهرين من تبلّغه قرار الإدارة الصّريح برفض الوصول إلى المعلومات .

والمقصود بهذه الهيئة " الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد "، وسنتكلّم عليها في الفصل الأوّل.

الفصل الأول : الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

إعتُمِدَت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٣ بموجب القرار رقم ٤/٥٨ .

ودخلت هذه الاتفاقية (United Nations Convention Against Corruption)
حيّز التنفيذ في ١٤ كانون الأول ٢٠٠٥.

وهي تُعدّ الاتفاقية الأكثر شمولاً وقوةً في مكـافحة الفسـاد على نطاق عالمي .

تعترف هذه الاتّفاقية بأهمية الوقاية من الفسـاد وتوجِّه تدابير وقائية في كل من القطاعين العام والخاصّ . ويتضمّن الفصل الثاني من الاتفاقية سياسات وقائية مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفسـاد وتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية . وينبغي لهيئات مكافحة الفسـاد تنفيذ سياسات مكافحة الفسـاد ونشر المعرفة ويجب أن تكون مستقلّة وموارد مادية كافية وموظّفين مدرّبين .

وتنص الاتفاقية في المادة ٦ منها على ما يلي :

"١- تكفل كل دولة طرف ، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل :

(أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء .

(ب) زيادة المعارف المتعلّقة بمنع الفساد وتعميمها .

٢- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعّالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصّصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم .

٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محدّدة لمنع الفساد ".

هذه المادة لم تُشر إلى إنشاء هيئة وطنية خاصّة لمكافحة الفساد، لأنّها إعتبرت أنّ دور الهيئات الرّقابية في كلّ دولة يمكن أن يكون فاعلاً إذا أرست السلطة التنفيذية آليات لتفعيل دور هذه الهيئات".

وتنصّ المادة ٣٦ على ما يلي :

" تتخّذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصّصة أو أشخاص متخصّصين في مكافحة الفسـاد من خلال إنفاذ القانون . وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير

لا مسوغ له . وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم " .

ويُفهم من المادتين المذكورتين أنّه على الدولة المنضمّة إلى الإتّفاقية أن تفعّل هيئاتها الرقابية وعليها، إذا لم يكن لديها مثل هذه الهيئات، أن تتّخذ كلّ ما يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو أشخاص متخصّصين في مكافحة الفساد.

إنضمّ لبنان إلى هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ أي قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[٨٥] .

ما هو واضح ومستغرب أنّ صدور هذا القانون حصل عام ٢٠٠٨ ولم يُقرّ لغاية عام ٢٠١٩ قانون مكافحة الفساد الذي ينص على صلاحيات الهيئة والذي لم يصدر بعد عن رئيس الجمهورية.

ثلاثة قوانين نصّت على مهام وصلاحيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد : قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (قانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠)، قانون حماية كاشفي الفساد[٨٦] (قانون رقم ٨٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠) وقانون دعم الشفافية في قطاع البترول[٨٧] (قانون رقم ٨٤ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠).

إذاً إنّ ممارسة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لعملها مرتبط بشكل مباشر بتفعيل قوانين سبق أن أُقرّت.

ومن الملاحظ أيضاً أنّ هناك بعداً زمنياً يصل إلى ٩ سنوات بين هذا القانون وقانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات ويوجد حوالي العشر سنوات بين هذا القانون وقانون حماية كاشفي الفساد وقانون دعم الشفافية في قطاع البترول .

هذا التأخير في التشريع ليس من مصلحة البلد، لأنّنا يمكن أن نكون قد حقّقنا الكثير على صعيد مكافحة الفساد لو كانت وتيرة إقرار وصدور هذه القوانين أسرع من ذلك.

نصّ قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات في المادة ١٩ منه والمتعلّقة برفض الوصول إلى المعلومات، على حقّ صاحب العلاقة أن يراجع الهيئة الإدارية المستقلة المحدّدة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، خلال شهرين من تبلّغه قرار الإدارة الصّريح برفض الوصول إلى المعلومات .

---

[٨٥] الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٣، ص ٤٣٤٤.

[٨٦] الجريدة الرسمية، العدد ٤٥، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨، ص ٤٥٧٥.

[٨٧] الجريدة الرسمية، العدد ٤٥، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨، ص ٤٥٨٠.

إذاً، أشار هذا القانون إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بصورة مباشرة ولكن دون أن يُسمّيها "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" بل عرّفها بأنها الهيئة الإدارية المستقلة المحدّدة في قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . ولكنّ هذا الأخير هو قانون مكافحة الفساد في القطاع العام الذي لم يُصدره رئيس الجمهورية بعد رغم إقراره من المجلس النيابي، وهو ينصّ على صلاحيات الهيئة .

ونشير في هذا الصّدد إلى درس الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من قبل مجلس الوزراء أي إعادة درس الإستراتيجية الوطنية التي تقدّمت بها سابقاً وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية السابقة الدكتورة عناية عزّ الدين.

وبالعودة إلى صلاحيات الهيئة فإنّها موزّعة على عدّة قوانين، وسنتحدّث عنها في المبحث الأول.

المبحث الأول : صلاحيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

لقد خصّص المشرّع الفصل الخامس من قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات للصّلاحيات الخاصّة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . فنصّت المادة ٢٢ منه على مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، فالهيئة تتولّى :

١- استلام الشكاوى المتعلّقة بتطبيق أحكام هذا القانون والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها، وفقاً لأحكام المادة ٢٣ التي تنصّ على قرارات الهيئة .

٢- إبداء المشورة للسلطات المختصة بشأن كل مسألة تتعلّق بتطبيق أحكام هذا القانون .

٣- وضع تقرير سنوي يتضمّن، بصورة خاصّة، الصّعوبات التي تعترض وصول الأشخاص إلى المعلومات بالنسبة إلى مختلف فئات المستندات، وتقارير خاصّة حول مواضيع هامّة عند الاقتضاء، تُنشر وفقاً للمادة ٩ المتضمّنة نشر التقارير السنوية عن الإدارة والقضاء على المواقع الإلكترونية للإدارات المختصّة.

٤- المشاركة في تثقيف المواطن وبلورة وعيه حول أهمية الحقّ في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارسته، والإسهام في تدريب الموظفين والمسؤولين في الإدارة على كيفية وأهمية تمكين الأفراد من الحصول على المعلومات .

وتنصّ المادة ٢٣ منه على إلزامية القرار الذي تصدره الهيئة، خلال مهلة شهرين من تاريخ تقديم الشكوى، بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك وتبلّغه فوراً إلى الإدارة المختصة .

وقرارات الهيئة هي قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة الذي يُطبّق بشأنها الأصول الموجزة.

لقد نصّ قانون حماية كاشفي الفساد في المادة الأولى منه على مصطلح " الهيئة " وعرّفه بأنه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المنصوص عليها في قوانينها الخاصّة . ولكن ما هو المقصود "بقوانينها الخاصّة" ؟ على الأرجح أنّها مجموعة القوانين التي تتألف من قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات، قانون حماية كاشفي الفساد، قانون دعم الشفافية في قطاع البترول وقانون مكافحة الفساد .

ولكن من المستغرب أن ينص قانون على مضمون قانون آخر باعتبار أنه سيصدر. وما هو مصير القانون المتعلّق بقانون آخر لم يصدر بعد ؟

بالعودة إلى مضمون هذا القانون، تنصّ المادة ٣ منه على صلاحيّات الهيئة . ويعتبر القانون في هذه المادة أنّه، بالإضافة إلى صلاحيات الهيئة المنصوص عليها في قوانينها الخاصّة، كالاستقصاء والتحقيق والملاحقة، للهيئة صلاحيات إضافية :

- حماية كاشفي الفساد وظيفيّاً وجسديّاً ولكنّ الشرط المفروض للحصول على الحماية التي يؤمّنها هذا القانون هو القيام بالكشف أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حصريّاً وفقاً للأصول .
- تقرير المكافآت والمساعدات لكاشفي الفساد .
- التقدّم بشكوى إلى السلطة التأديبية أو القضائية المختصّة بحقّ أي شخص ألحق بالكاشف ضرراً وظيفيّاً أو غير وظيفي والأشخاص المعنيين بالمادة ١٢ أي الأشخاص المخالفين لطلبات الهيئة المنصوص عليهم حصراً أي الشخص الذي يرفض الاستجابة لمطالب الهيئة في إطار الاستقصاءات والتحقيقات المنصوص عنها في هذا القانون، ورئيس الهيئة المحقّقة الذي يرفض الاستجابة لطلب الهيئة بالقيام بالتحقيق من دون أسباب جدّية، بالرغم من تبلّغه إنذاراً بهذا الخصوص من الهيئة وانقضاء المهلة التي تحدّدها فيه .

وقد لحظ هذا القانون عقوبة في حال مخالفة طلبات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ضماناً لاحترام وتنفيذ طلبات الهيئة والحؤول دون إمكانية تعطيل عملها من أي جهةٍ كانت .

وتُجري الهيئة الاستقصاءات والتحقيقات المناسبة في المعلومات التي يتضمّنها الكشف وتُتَّخذ القرارات بشأن الحماية والمكافآت والمساعدات وفق الصلاحيات والأصول المحدّدة في قوانينها وأنظمتها .

ويتبيّن من المادة ٤ أنّ الكاشف يُسلّم كشفه إلى مستلم الكشف في الهيئة الذي عليه تسجيل تاريخ حصول الكشف ومكانه وتسليم الكاشف إشعاراً خطياً يؤكّد الاستلام .

وقد أعطى القانون صلاحية استلام الكشوفات المحمية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد منعاً لإساءة استعمال الحقّ وللتحقّق من جدّية المعلومات المكشوف عنها قبل المباشرة بتحريك الدعوى العامة، إذ قد يتقدّم أحدهم بكشف معلومات عن سوء نيّة، أو قد يتبيّن بأنّ المعلومات غير صحيحة، فهنا تقوم الهيئة بدور مصفاة المعلومات .

وبموجب المادة ٦ على الهيئة وعلى أي عضو من أعضائها أو من العاملين فيها أو أي شخص آخر إحترام موجب السرية أي يُحظّر على هؤلاء الأشخاص الإفصاح عن إسم الكاشف وهويته من دون موافقته المسبقة، أو ما لم يكن هذا الكشف في إطار الإجراءات الآيلة إلى حمايته وفي حدود ما تقتضيه هذه الحماية، ويبقى هذا الحظر قائماً حتى بعد إحالة القضية على الهيئات القضائية أو التأديبية المختصة . ويعود للهيئة إدراج اسم الكاشف بصفة شاهد في قائمة الشهود المحالة على الهيئات المختصة في حال موافقته .

ويُعاقب كل من يخالف هذه الموجبات بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات .

ويُركّز القانون على تأمين السّرية التّامّة لجهة هوية الكشف والمعلومات المكشوف عنها، المستندات التي تصبح بحوزة الهيئة، والنص على عقوبات شديدة في حال مخالفة هذه الموجبات وذلك حفاظاً على أمن الدولة واستقرار البلد . وبدون موجب السرية، لن يتشّجع المواطنون للمساهمة في مكافحة الفساد عبر التبليغ عن حالات الفساد .

ويحصل كاشفو الفساد على الحماية الوظيفية وغير الوظيفية .

وقبل منح الحماية، للنظر في طلب الحماية أصول يقتضي مراعاتها .

وتنص المادة ٨ على أصول النظر في طلب الحماية :

أ- يتّخذ قرار الحماية عفواً من قبل الهيئة، أو بناء على طلب كاشف الفساد، ويسري اعتباراً من تاريخ تقديم طلب الكشف .

ب- تقوم الهيئة بالاستقصاء المناسب للتحقّق من وجود الرابطة السببية بين الضرر الوظيفي الحاصل والكشف، حيث تنشأ أمام الهيئة قرينة لمصلحة الكاشف بأن الضرر الوظيفي ناجم عن الكشف الذي قام به، وينتقل عبء إثبات العكس على الإدارة حيث يعمل الكاشف .

ج- للهيئة أن تستدعي كل الأشخاص ذوي العلاقة وتستمع إليهم، وعليهم المثول أمامها والتجاوب مع طلباتها .

د- إذا كان طالب الحماية أجيراً في القطاع الخاص ووجدت الهيئة أن الحماية الوظيفية محقّ، فتصدر تقريراً بناءً على طلب المتضرّر يبيّن العلاقة السببية بين الضّرر الوظيفي وقيام الشاكي بكشف فساد، وتقترح له تعويضاً عن هذا الضرر يقدّر في حالات الصرف التعسّفي ما بين أجرة اثني عشر شهراً وأربعة وعشرين شهراً . يستند مجلس العمل التحكيمي إلى هذا التقرير في الدعوى التي يقيمها المتضرّر أمامه لاعتبار صرفه من العمل تعسفيّاً أو أي تدبير آخر متّخذ بحقّه تعسفيّاً .

هـ- إذا كان طالب الحماية موظفاً، على الهيئة أن توجّه طلبها في تصحيح الوضع وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه إلى مجلس الخدمة المدنية أو إلى الإدارة المختصّة . وعلى الإدارة المعنيّة النظر بالطلب بالأولوية وإفادة الهيئة عن النتيجة التي اقترن بها هذا الطلب خلال مهلة شهر من تاريخ وروده إليها، وذلك بكتاب معلّل خاضع لموجب السرية .

و- في كلتا الحالتين، للكاشف مراجعة القضاء المختص بمهلة شهرين من تاريخ تبلّغه قرار الهيئة حول العلاقة السببية بين الضرر الوظيفي الحاصل وقيام الشاكي بكشف الفساد .

ز- لا يمكن الرجوع عن قرار الحماية المتّخذ إلا إذا تبيّن لهيئة مكافحة الفساد انتفاء الرابطة السببية مع الإبقاء على السرية. أما إذا كان طالب الحماية قد تمّ افتراء أو عن طريق الغش أو باختلاق مستندات أو وقائع فيسقط مفعول هذه السرية .

أمّا بالنسبة للحماية الشخصية للكاشف ، فبحسب المادة ٩ ، للهيئة عفواً أو بناءً على طلب كل ذي مصلحة أن تطلب من النيابة العامة المختصة أو القوى الأمنية المختصة اتّخاذ الإجراءات الأمنية المناسبة لحماية الكاشف وأحد أفراد عائلته والعاملين لديه أو الخبراء والشهود إذا تبيّن لها أنهم بحاجة إلى حماية شخصية من ضغوط أو أعمال ثأرية حصلت أو يُخشى حصولها .

وعلى النيابة العامة أو القوى الأمنية الاستجابة للطلب فور استلامه بالوسائل المتاحة.

وللهيئة صلاحية اتّخاذ القرار بمنح المكافأة و/أو المساعدة لكاشف الفساد، بموجب المادة ١٤، في إحدى حالتين :

١- إذا أدّى الكشف إلى حصول الإدارة على مبالغ أو مكاسب مادية، مثل تحصيل الغرامة واستعادة الأموال .

٢- إذا أدّى الكشف إلى تجنيب الإدارة خسارة أو ضرراً مادياً .

ولا يمكن أن تتعدّى قيمة المكافأة و/ أو المساعدة خمسة بالمئة من قيمة المبالغ المحصّلة أو المكاسب المادية التي حقّقتها الإدارة كحدّ أقصى أو الخسارة أو الضرر المادي الذي جنّبه الكشف للإدارة (الفقرة ب) .

وإذا لم يكن بالإمكان تقييم مردود الكشف، فللهيئة أن تتّخذ قراراً بمنح المكافأة و/ أو المساعدة بمبلغ يتناسب مع أهمية الكشف الحاصل، شرط الاّ يتعدّى خمسين ضعف للحدّ الأدنى للأجور (الفقرة ج) .

وبموجب المادة ١٥ من هذا القانون، للهيئة أن تقرّر مساعدة الكاشف المتضرّر مادياً أو جسدياً نتيجة كشفه عبر منحه، وبناءً لطلبه، مساعدة قانونية أو مادية مناسبة مع الحالة . ولكن ما هو المقصود بمساعدة قانونية ؟ هل هي دفع أتعاب محامٍ ؟

وللدولة حقّ الرجوع على مسبّب الضّرر أو أية جهة ضامنة لاستعادة قيمة المساعدات المسدّدة، كما يبقى للكاشف حقّ ملاحقة مسبّب الضرر بما له من حقوق (الفقرة ب من المادة ١٥) .

ولا يستفيد من المكافآت و/أو المساعدات كاشفو الفساد المشاركون بأية وسيلة في الفساد المكشوف عنه .

وتُعتبر قرارات الهيئة بمنح المكافآت والمساعدات ملزمة وواجبة التنفيذ وتبلّغ بهذه الصيغة إلى وزير المالية (المادة ١٣) .

لقد منح قانون حماية كاشفي الفساد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد صلاحيّات واسعة شبيهة بصلاحيّات النيابة العامة . وقد تمّ إعطاء صلاحية الاستقصاء إلى الهيئة عوضاً عن إنشاء هيئة جديدة .

ونصّ قانون دعم الشفافية في قطاع البترول أي القانون رقم ٨٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠ على بعض صلاحيّات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

وبموجب الفقرة ٢ من المادة ٦ اعتُبِرَت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المرجع الصالح لتصريح بعض الأشخاص المعنيين عن الاستثمارات والأسهم التي يملكونها أو للنيابة العامة المالية لحين إنشاء الهيئة .

وبموجب الفقرة الأولى من المادة المذكورة تمّ منع بعض الأشخاص والجهات الوارد ذكرهم في الفقرة ٣ خلال فترة تولّيهم مناصبهم ولمدّة ثلاث سنوات متتالية بعد تركهم مناصبهم:

- الاستثمار بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأي شكل من الأشكال في الشركات المؤهّلة مسبقاً للاشتراك في دورات التراخيص والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات الأم و/أو الشركات المرتبطة بها والشركات المؤهّلة لانتقال حق بترولي إليها والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين مع هذه الشركات . أكان ذلك، عن طريق تملّك أسهم أم غير ذلك من الطرق والأشكال .
- تولّي منصب رئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام أو عضو مجلس إدارة و/أو مدير رئيسي في أي من هذه الشركات المحدّدة أعلاه .

ويشمل هذا المنع زوج وأصول وفروع أولئك الأشخاص حتى الدرجة الأولى، وأي شريك أو وكيل لأي من هؤلاء .

وهؤلاء الأشخاص، بحسب الفقرة ٣، هم الذين يتولّون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في البلاد من رئيس الجمهورية ومعاونيه ومستشاريه ورؤساء المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية، رئيس مجلس النواب ومعاونيه ومستشاريه والنواب، رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم ومستشاريهم ورؤساء المؤسسات والهيئات والمجالس التابعة لرئاسة مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس الدستوري، رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، رئيس مجلس شورى الدولة ورؤساء الغرف فيه، رئيس وقضاة ديوان المحاسبة، قضاة النيابة العامة التمييزية والاستئنافية والمالية والنائب العام المالي، قضاة وأعضاء لجان الاستملاك، المدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومدراء ورؤساء المؤسسات العامة والهيئات الإدارية الحكومية ومن في حكمهم، السفراء والقناصل اللبنانيين، رؤساء الأجهزة الأمنية في البلاد، رؤساء وأعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين في الشركات المملوكة من الدولة وفي الشركات ذات الاقتصاد المختلط .

وبحسب الفقرة ٢، في حال قيام أحد هؤلاء الأشخاص بالاستثمار أو تولّي المناصب في الشركات وفق ما تمّ ذكره في الفقرة الأولى قبل تاريخ تأهيلها المسبق أو قبل تاريخ انتقال الحق البترولي إليها، وعليه فور تأهيل الشركة للاشتراك في دورة التراخيص في لبنان أو انتقال الحق البترولي إليها، أن يُصرّح عن هذه الاستثمارات وعن الأسهم التي يملكها فيها للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أو للنيابة العامة المالية لحين إنشاء الهيئة . وأن يختار بين متابعة الاستثمار أو البقاء في منصبه الإداري في الشركة وبين إشغاله أحد المناصب المحدّدة في الفقرة ٣ من المادة المذكورة .

وخصّص قانون دعم الشفافية في قطاع البترول الباب الخامس منه للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كما خصّص الفصل الأول من هذا الباب للصلاحيات الخاصة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . وتنص المادة ١٩ الواردة ضمن هذا الفصل على مهام هذه الهيئة التي تتولّى، فضلاً عن المهام الموكلة إليها في قانون إنشائها ، المهام التالية :

١- السهر على حُسن تطبيق أحكام هذا القانون .
٢- مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات .
٣- استلام الشكاوى المتعلّقة بتطبيق أحكام هذا القانون والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها .
٤- إبداء المشورة للسلطات المختصة بشأن كل مسألة تتعلّق بتطبيق أحكام هذا القانون .
٥- وضع تقرير سنوي يتضمّن، بصورة خاصّة، الصّعوبات الهامّة التي تعترض وصول الأشخاص إلى المعلومات المرتبطة بهذا القانون ، وتقارير خاصّة حول مواضيع هامة عند الاقتضاء، يتمّ نشرها وإبلاغها رسمياً إلى مجلس النواب ورئاسة الحكومة والجهات المعنية .
٦- المشاركة في تثقيف المواطن وبلورة وعيه حول أهمية الحقّ في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارسة حقّ الوصول إلى المعلومات، والإسهام في تدريب الموظفين والمسؤولين في الإدارة على كيفية وأهمية تمكين الأفراد من الحصول إلى المعلومات .
٧- التأكّد من التزام الجهات المحدّدة في المادة الرابعة من هذا القانون بموجب نشر المعلومات و/أو الإفصاح عنها وذلك في الحالات المحدّدة بموجب أحكام هذا القانون.

ويمكن للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، من أجل القيام بالمهام الموكلة إليها بموجب هذا القانون، الاستعانة بخبراء تقنيين في مجال صناعة البترول بشكل دائم أو مؤقّت .

كما ويُعاقب كل من يقدّم للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد معلومات كاذبة، بالعقوبة المنصوص عليها في المواد ٤٦١ و٤٦٢ من قانون العقوبات[٨٨] .

وكما سبق وأشرنا لم يصدر بعد عن رئيس الجمهورية قانون مكافحة الفساد في القطاع العام الذي ينصّ على إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . ولكن يجب القيام ببعض الخطوات[٨٩] المنصوص عليها في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد : كإعداد وإصدار المراسيم والقرارات اللازمة لبدء أعمال الهيئة، تزويد الهيئة بالموارد اللازمة للإضطلاع بمهامها، تعيين وتدريب القائمين عليها والموظّفين فيها، وضع نظم وإجراءات العمل داخل الهيئة، وضع برنامج عمل للهيئة ودعم تنفيذه ونشر تقارير دورية، توعية المواطنين ورفع مستوى وعيهم بهذا القانون.

وتعتبر وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية أنّ من شأن إنشاء الهيئة أن يحرّك كافة المؤسّسات لمحاسبة الفاسدين. وشدّدت على وجود علاقة بين وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك عبر ترشيح ثلاثة أسماء لمركز عضو من أعضاء الهيئة الستة (خبير في الإدارة العامة، خبير في المالية العامة، خبير في مكافحة الفساد). كما وإعتبرت أنّ وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية هي حليف أوّل للهيئة في موضوع الوقاية من الفساد ومكافحته إنطلاقاً من مهمّتها الرئيسية في وضع وإستكمال إستراتيجيات الإصلاح الإداري والحكومة الإلكترونية[٩٠].

ويعتبر النائب السابق غسّان مخيبر أنّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي جزء من مجموعة قوانين لمكافحة الفساد، علينا أن نقوم بتجميع جميع الأجزاء من أجل خلق نظام متكامل، يبدأ بالتّعرّف على القوانين والعمل وفقها[٩١].

---

[٨٨] المادة ٤٦١ من قانون العقوبات تنص على ما يلي : " من وجب عليه قانوناً أن يمسك سجلات خاضعة لمراقبة السلطة فدوّن فيها أموراً كاذبة أو أغفل تدوين أمور صحيحة فيها عوقب بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة مئة ألف ليرة على الأقل إذا كان الفعل من شأنه إيقاع السلطة في الغلط ".

-المادة ٤٦٢ من قانون العقوبات تنص على ما يلي : " يعاقب بالعقوبة نفسها من أبرز وهو عالم بالأمر وثيقة مقلّدة أو محرفّة أو منظمة على وجه يخالف الحقيقة ومعدّة لأن تكون أساساً إما لحساب الضرائب أو الرسوم أو غير ذلك من العوائد المتوجبة للدولة أو لإحدى الإدارات العامة وإما للمراقبة القانونية على أعمال المجرم المتعلّقة بمهمته ".

[٨٩] وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية خلال مؤتمر حواري حول " أهمية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد " ، شبكة Infact للمساءلة والحكم الرشيد ، ٢٠١٩/٣/٥.

[٩٠] المرجع أعلاه.

[٩١] المرجع أعلاه.

أمّا عضو المجلس الدستوري البروفسور أنطوان مسرّة فيعتبر أنّ إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تحتاج إلى دراسة كبيرة حول المسؤوليات وتضافر الجهود والخبرات وعدم الإستخفاف بجدية عمل الهيئة[٩٢].

بعد أن إستعرضنا طبيعة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وصلاحيّاتها ومهامها، يقتضي إلقاء الضوء على هيئة مكافحة الفساد في التشريع الأجنبي.

المبحث الثاني : هيئة مكافحة الفساد في التشريع الأجنبي.

إنّ إلقاء نظرة على هيئات مكافحة الفساد يُتيح لنا التّنوّر من التشريعات العربية التي سبقتنا في هذا المجال . فهذه الهيئات فاعلة في بلدانها وقد حقّقت الكثير من الإنجازات.

أُنشئت " هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن " لتعزيز ثقة المواطن بمؤسّسات الدولة، وتوفير العدالة والمساواة ، وتكافؤ الفرص في توزيع مكتسبات التنمية .

- **هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن.**

(Integrity and Anti-Corruption Commission)

باشرت هذه الهيئة أعمالها بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٥ بموجب قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم ١٣ الصّادر عام ٢٠١٦ كخلف قانوني لكلّ من هيئة مكافحة الفساد التي أنشئت عام ٢٠٠٦، وديوان المظالم الذي أنشىء عام ٢٠٠٨.

وهذه الهيئة لها رؤيتها : " بيئة وطنية نزيهة مناهضة للفساد ".

إنّ الوظيفة المركزية للهيئة هي مكافحة الفساد بكافة أشكاله ومستوياته من خلال ترسيخ وتطبيق معايير النزاهة الوطنية في مؤسسات الدولة، وتطوير بيئة وطنية رافضة للفساد وبناء جدارٍ واقٍ يمنع حدوث الفساد قبل وقوعه، واللجوء إلى إنفاذ القانون إذا ما تعثرت جهود الوقاية في منع حالات الفساد، وكذلك تطوير وتصويب أداء الإدارة العامة من خلال تلقّي تظلمات العاملين فيها والمتعامين معها فيما يتعلق بقراراتها أو إجراءاتها أو ممارساتها او أفعال الإمتناع.

هذا وتهدف الهيئة إلى ضمان الإلتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال[٩٣] :

– تفعيل منظومة القيم السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها.

---

[٩٢] المرجع أعلاه.

[٩٣] الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن : www.jiacc.gov.jo.

- التأكّد من أنّ الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة.
- التأكّد من إلتزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.
- التأكّد من إلتزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات.
- التأكّد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.
- التأكّد من وجود إطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم.
- تلقّي شكاوى المتضررين وفقاً لأحكام القانون.
- التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية.
- التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.
- ملاحقة كل من يرتكب أيّاً من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر بقرار مستعجل من الجهة القضائية المختصة وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.
- التأكّد من قيام مؤسّسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسّسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها.
- تلقي حالات التظلمات التي تحدث في الإدارة العامة وتصويبها سواء فيما يتعلق بتقديم الخدمة للمواطن على أسس من العدالة والمساواة أو فيما يتعلق بحالات الظلم التي تقع على العاملين في الإدارة العامة أو أولئك الذين يرغبون بالالتحاق بالعمل فيها.

- وإيماناً من المشرّع بأن الفساد ما هو إلا نتيجة وليس سبباً فقد أولى اهتماماً كبيراً لأسس النزاهة والشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون والتي إن تحققت بوتيرةٍ عاليةٍ ستؤدي بالضرورة إلى خلق مجتمعٍ يخلو من الفساد أو الهبوط به إلى أدنى مستوياته.

وبشكل عام فإنّه ومن المنظور الشامل يمكن القول بأن الرسالة الكبرى التي تحملها الهيئة تتمثل بتحقيق المصالح الوطنية العليا في الجوانب التالية:

- منع التطاول على المال العام أو الكسب غير المشروع الذي من شأنه أن يهدد إيرادات الخزينة ويضعف دور الدولة في توفير الخدمات الأساسية وتدني مستوى العدالة في توزيع مكتسبات التنمية.
- المساهمة في تحقيق الأمن بمفهومه الشامل.
- تعزيز ثقة المواطن بالدولة ومؤسساتها.
- تجذير روح المواطنة والانتماء.
- المساهمة في رفد التنمية المستدامة من خلال تعزيز ثقة المستثمرين بنزاهة مؤسسات الدولة بحيث تكون الهيئة ملاذاً آمناً لمن يشعر بالظلم والابتزاز.
- تعزيز سمعة الدولة على المستوى الخارجي، وإظهار الوجه المشرق للأردن ونزاهة وإستقامة مواطنيه.
- خلق بيئة وظيفية آمنة تدفع نحو التميّز والإبداع والإخلاص.
- تأكيد حق المواطن في الحصانة القانونية التلقائية من الأضرار المحتملة الناجمة عن قرارات وإجراءات وممارسات الإدارة العامة وسياساتها.

أمّا بالنسبة لحماية المبلّغين والشهود، فتتولّى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلّغين والشّهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصّلة بهم من أيّ إعتداء أو إنتقام أو ترهيب محتمل.

وتهدف الهيئة من خلال الموقع إلى بناء حوار وطني مسؤول على أوسع نطاق ممكن، يتناولون فيه معايير النزاهة الوطنية ومخاطر الفساد وأدوات مكافحته . ممّا، يجعل الموقع موقعاً تفاعليّاً نابضاً بالحياة يُتيح للجميع فرصة المشاركة التبادلية الفاعلة في كافة المواضيع المطروحة وإبداء الآراء وتقديم الإقتراحات وذلك تجسيداً للقناعات بأنّ الجميع شركاء في مكافحة الفساد،

وشركاء كذلك في ترسيخ مبادئ ومعايير النزاهة الوطنية القائمة أساساً على منظومة القيم والأخلاق[٩٤].

وبرأي رئيس الهيئة فإنّ موقعها الإلكتروني يخدم غرضين أساسيين من أغراض الهيئة: الأوّل في إستقبال شكاوى المواطنين حول شبهات الفساد وحالات الإساءة إلى المال العام وهي وظيفة وطنية صادقة يمارسها أبناء الوطن بإحساس عال من المسؤولية وغيرة حقيقية على الصالح العام، والثاني في إستقبال شكاوى المواطنين من إدارات الدولة المختلفة حيث تتكفّل الهيئة بحماية المواطنين من إحتمالات التّعسّف التي يمكن أن تمارسها هذه الإدارات على مصالح المواطن وأمواله وممتلكاته[٩٥].

وسنتكلّم عن عدّة هيئات عربية في الملحق الخاص بهذا البحث.

حسب المادة ٢٣ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إنّ قرارات الهيئة قابلة للطّعن أمام مجلس شورى الدولة . ولكن هل يُفهم من ذلك أنّ القضاء الإداري يُساهم في الوصول إلى المعلومات وذلك عبر الطعن بقرارات الهيئة؟

سنتحدّث في الفصل الثاني عن دور القضاء في الوصول إلى المعلومات والطعن بقرارات الهيئة.

الفصل الثاني : دور القضاء في الوصول إلى المعلومات والطعن بقرارات الهيئة.

أوّلاً، على القضاة أن يكونوا على بيّنة من القوانين التي يُشرّعها المجلس النيابي ليحكموا بالعدل بين الناس .

وإنّ استقلال القضاء ليس امتيازاً للقضاة بل هو ضمانة للمتقاضين بحيث تكون قضاياهم بين أيدي قضاة مستقلّين مما يُمكّنهم من الوصول إلى حقّهم بمنأى عن أي تدخّلٍ من أي جهةٍ أتى.

وإنّ استقلالية أي سلطة تضمن لها سيادتها وتُبعدها عن التبعيّة لأي مرجع آخر وبالتالي يجعل قرارها حراً . وإنّ القضاء هو ميزان العدالة وهو السلطة المخوّلة بالفصل في النزاعات بين الناس، وبين الناس والدولة وكذلك تتولى هذه السلطة تفسير القانون وتطبيقه . فمن البديهي أن تكون إستقلاليته ضمانة لتحقيق العدالة في المجتمع وإعطاء كل إنسان حقّه .

---

[٩٤] المرجع أعلاه.

[٩٥] المرجع أعلاه.

وإستقلال القضاء هو نتيجة مبدأ الفصل بين السلطات .

إنّ العدالة لا تكون إلا بقضاء نزيه ومتجرّد، مستقلّ عن أي سلطة وأي نفوذ سياسياً كان، أم دينيّاً أم اجتماعيّاً ، وحيث لا يسمع القاضي سوى صوت القانون وضميره .

فلنأخذ البلديات كمثال تطبيقيّ عن الحق في الوصول إلى المعلومات.

إنّ البلدية في المفهوم الشعبي تعني الكثير من حيث المشاريع الإنمائية . فهي تقوم بشقّ الطرقات لتسهيل سير المواطنين وإنشاء البنى التحتيّة من قنوات تصريف مياه الأمطار والمجارير والأرصفة والسلالم العامة وتنظيف مجاري الأنهر وجرف الثلوج في فصل الشتاء، وإنشاء الحدائق العامة والعناية بها وتشجير المناطق والحفاظ على المساحات الخضراء والمحافظة على البيئة ومنع التعدّي على الطبيعة من جبال وغابات وأحراج وأنهر.

إنّ البلديّات، بصفتها السلطة المحليّة، تحمل مبدئيّاً في طيّاتها مشروعاً سياسياً بامتياز هو: اللامركزية الإقليمية والتنمية المتوازنة الديمقراطية الاجتماعية[٩٦] .

إنّ المواطن المحلي ينتخب المجلس البلدي المحلي أي ممثّليه في المجلس البلدي أي يختار من يراه مناسباً من الذين يعرفهم معرفة وثيقة، ويُعطيهم ثقته ليمارسوا العمل البلدي . وإن فشلوا في أداء هذه المهمّة يُحاسبهم بعد ست سنوات .

ويُنظّم عمل البلديّات في لبنان المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المعدّل بالقانون الصادر عام ١٩٧٧.

وعرّف هذا المرسوم الاشتراعي البلدية بأنّها هيئة محليّة منتخبة تتمتّع بالشخصية المعنوية وتمارس وظيفتها الإدارية، على المستوى المحلّي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها .

وهذه الهيئة تتمتّع باستقلال مالي وإداري أي لها موازنة خاصّة ومستقلة عن موازنة الدولة العامة ولها محاسبتها الخاصّة . وإنّ السلطة التقريرية منوطة بالمجلس البلدي . وأنّ السلطة التنفيذيّة منوطة برئيس المجلس البلدي وتعني السلطة التقريرية سلطة المداولة وإتّخاذ القرارات الإنشائية الملزِمة والتي يتولّى أمر تنفيذها رئيس المجلس البلدي ويعاونه موظفو البلدية .

وبما أنّ البلدية تتمتّع بالشخصية المعنوية، فهذا يعني أنّها قابلة لاكتساب حقوق ولإلتزام واجبات .

في المبدأ إنّ قرارات المجلس البلدي نافذة بحدّ ذاتها، باستثناء بعض القرارات التي أخضعها القانون، بصورة حصريّة، لسلطة الرقابة الإدارية، أي سلطة الوصاية .

---

[٩٦] طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠٠٥، ص٥١٤ .

تُمارس عدّة جهات الرقابة على البلديّات في لبنان : وزير الداخليّة والبلديّات، المحافظ، القائمقام وأجهزة الرقابة (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب) .

وتطبيقاً لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إذا أراد مواطن محلّي أن يعرف طريقة صرف المال العام البلدي، واجب على البلدية أن تسمح له بالوصول إلى المعلومات .

فقد يُريد مثلاً أن يعرف عن وجهة استعمال عائدات الصندوق البلدي المستقلّ ؟ أو أن يعرف ما هي التكاليف التي تكبّدتها البلدية في إطار تنظيمها مهرجاناً في البلدة أو حفلة للأطفال ؟ أو أن يكون على بيّنة من النفقات المدفوعة لقاء تنفيذ مشاريع عامة أو مشاريع إنمائية في البلدة ؟ أي تكاليف إنشاء أقنية لتصريف مياه الأمطار أو بناء حائط دعم ؟ أم هل تُدفع رشاوى من المال العام البلدي إلى موظّفين عموميين لتغطية مخالفات البلدية ؟

في هذه الحالات المذكورة، على سبيل المثال لا الحصر، واجب على البلديّات في لبنان أن تحترم قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وتسمح بحصول المواطن على المعلومات والمستندات المطلوبة . لكن قد ترفض البلدية طلب المواطن لعدّة أسباب فمثلاً إنّ أحد أو بعض أعضاء المجلس البلدي يستفيدون من المال العام البلدي بطريقة غير مشروعة، أو بسبب خوف أعضاء المجلس البلدي من فضح مخالفاتهم في القرارات التي يتّخذونها . فقد يحصل أن يعملوا على تغيير المخطّط العام للبلدة وذلك لمآرب شخصية وضيّقة ما يُخفي تنفيعات معيّنة . بتعبير آخر، إنّ البلدية قد ترفض إحترام حقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات خوفاً من كشف المخالفات أمام الرأي العام .

فلذلك، من الضروري أن يتقدّم المواطن بشكوى ضدّ قرار البلدية أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي تُصدر قراراً في هذه الحالة يكون بدوره قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري.

ولكن إذا لم تُنشأ هذه الهيئة قانوناً، فهل بإمكان المواطن أن يطعن بقرار البلدية أمام القضاء؟

يقتضي بحث كيفية وصول المواطن إلى حقّ الوصول إلى المعلومات عبر القضاء . وسنتحدّث في المبحث الأول عن دور القضاء اللبناني في هذا الصّدد . وفي المبحث الثاني سنتكلّم على دور القضاء الفرنسي الذي يُعتبر سبّاقاً في هذا المجال .

المبحث الأول : دور القضاء اللبناني .

عند الحديث عن دور القضاء اللبناني في الوصول إلى المعلومات ، يقتضي بدايةً التمييز بين حالتين :

- دور القضاء في غياب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- ودور القضاء كمرجع للطعن بقرارات الهيئة.

والمقصود بدور القضاء في غياب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هو دوره قبل صدور قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وبالتالي قبل صدور مرسوم تشكيلها . فصحيح أنّ عدّة قوانين نصّت على صلاحيات الهيئة ولكنّ قانون إنشائها لم يصدر بعد عن رئيس الجمهورية، كما سبق وذكرنا.

فإذا صدر عن الإدارة قرار صريح برفض وصول صاحب العلاقة إلى المعلومات، أو إذا تكوّن قرارها بالرّفض الضمني نتيجة إنقضاء الفترة المنصوص عليها في المادة ١٦ من القانون أو فترة شهرين على تقديم صاحب العلاقة طلبه وإستلامه الإشعار من الموظف المكلّف بالمعلومات، فما هو الإجراء القانوني الواجب على المواطن اتّباعه في ظل غياب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لسبب تشريعي وهو عدم صدور قانون إنشائها وبالتالي عدم صدور مرسوم تشكيلها؟

نصّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في المادة ٢٢ منه على مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . لكن وبما أنّ قانون إنشاءها لم يصدر بعد، فمن سيستلم الشكاوى المتعلّقة بتطبيق أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها؟ إنّ المادة ٢٣ تنصّ على أنّ الهيئة تُصدر قراراً ملزماً خلال مهلة شهرين من تاريخ تقديم الشكوى، بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك، وتُبلّغه فوراً إلى الإدارة المختصّة .

فهل يُمكن للسلطة القضائية أن تعمد إلى الحلول مكان الهيئة في ممارسة مهامها المتعلّقة بإستقبال شكاوى المواطنين ؟ وذلك للمساهمة في الوصول إلى المعلومات وتسهيل الأمور أمام المواطن وبالتالي لتحقيق الشفافيّة ومكافحة الفساد . فالقضاء له دور حاسم في مكافحة الفساد .

رغم عدم النص صراحة على المرجع الصالح الذي يحلّ محل الهيئة (قبل إنشائها) لإستلام الشكاوى والتحقيق فيها والتقرير ما إذا كان يحقّ للشاكي أن يستلم المستند المطلوب، فلا شيء يحول دون تولّي القضاء هذه المهمّة في غياب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

بتعبير آخر، هل يحقّ للقضاء أن يقبل شكوى المواطن ويُصدر قراراً ملزماً بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك ؟ وهل يُبلّغه فوراً إلى الإدارة المختصّة ؟

فالقضاء الإداري ينظر في مشروعية القرارات الإدارية . وقرارات رفض الوصول إلى المعلومات، إن كانت صريحة أم ضمنية، فهي تُعتبر قرارات إدارية ويُمكن الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة لتجاوز حدّ السلطة. ولا شيء يمنع تولّي القضاء الإداري مهمّة الطعن بقرارات رفض الوصول إلى المعلومات الصادرة عن الإدارة. وبذلك يكون قانون الحق في الوصول إلى المعلومات قابلاً للتطبيق

دون حاجة إلى صدور قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والمراسيم التطبيقية لهذين القانونين.

إذاً، إنّ قرار الإدارة الصريح أو الضمني برفض تسليم المواطن المستند هو قرار إداري خاضع للطّعن أمام مجلس شورى الدولة .

فهل مجلس شورى الدولة هو وحده المختصّ ؟ أي هل يوجد مرجع قضائي آخر صالح للنظر بشكوى المواطن التي يُطالب فيها بالموافقة على تسليمه المستند من قبل الإدارة ؟ بمعنى آخر، هل قضاء العجلة هو مختص ؟

لا جواب، لأنّ القانون لم ينصّ على هذه الحالة أي حالة عدم وجود الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد قانونياً .

أمّا بالنسبة لحالة صدور قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وصدور مرسوم تشكيلها، فهنا يتمثّل دور القضاء في الوصول إلى المعلومات في كونه المرجع الصّالح للطّعن بقرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

إنّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اعتبرها قانون الحق في الوصول إلى المعلومات هيئة إدارية، لذلك فإنّ القرارات الصادرة عنها تُعتبر قرارات إدارية .

وتنص المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدّم دعوى أمام القضاء الإداري إلّا بشكل مراجعة ضدّ قرار صادر عن السلطة الإدارية .

إنّ القرار الإداري المنفرد الطرف هو العمل القانوني الذي تتّخذه السلطة الإدارية بنفسها، لتعدّل بموجبه أو ترفض تعديل حقوق أو موجبات المواطنين بغضّ النظر عن موافقتهم[٩٧].

والمقصود بالطعن بقرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أنه بعد صدور قانون الذي يُنشئ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وإصدار مراسيم تشكيلها وممارستها لمهامها كإستلام الشكاوى، المتعلّقة بتطبيق أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، والتحقيق فيها وإصدار قرارات بشأنها وفقاً للمادة ٢٣ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات التي تنص على إصدار الهيئة الإدارية قراراً ملزماً ، خلال مهلة شهرين من تاريخ تقديم الشكوى، بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك، وتُبلّغه فوراً إلى الإدارة المختصّة . وتنص الفقرة ب من المادة ٢٣ المذكورة على أن قرارات الهيئة قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة الذي يُطبّق بشأنها الأصول الموجزة.

---

[٩٧] فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول: النشاط الإداري، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٣٨٥.

إذاً من هي الجهة التي يحقّ لها الطّعن بقرارات الهيئة ؟ وما هي طرق الطّعن بقرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ؟

بالعودة إلى الإجراءات، بعد تقديم الشاكي لشكواه أمام الهيئة، فإنّها تُحقّق فيها وتُصدر قراراً إمّا بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك . فإذا صدر القرار عن الهيئة بالموافقة على تسليم المستند، فإنّ الإدارة التي تملك المستند والتي رفضت تسليمه للمواطن هي الجهة التي يحقّ لها الطعن بقرار الهيئة أمام مجلس شورى الدولة . وذلك بهدف صدور قرار عنه بإبطال قرار الهيئة القاضي بتسليم المستند الإداري . وبالتالي ، عدم حصول المواطن عليه.

أمّا إذا صدر قرار عن الهيئة برفض تسليم المستند إلى الشاكي، فهذا الأخير يحقّ له الطعن بقرار الرفض الصّريح أو الضمني أمام مجلس شورى الدولة .

بالعودة إلى النص القانوني، لم ينص قانون الحق في الوصول إلى المعلومات على مراجعة القضاء الشامل بل نصّ في الفقرة ب من المادة ٢٣ منه على أنّ قرارات الهيئة قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة الذي يُطبّق بشأنها الأصول الموجزة .

يُفهم من نصّ المادة ٢٣ أنّ مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة ومراجعة القضاء الشامل، كلاهما متاح سلوكهما أمام الشاكي لأن القانون نصّ على الطعن أي جاء نصّه شاملاً دون أن يستثني أي مراجعة قضائية .

وبالعودة إلى تطبيق الأصول الموجزة، فتنصّ المادة ١٠٣ من نظام مجلس شورى الدولة على الأصول الموجزة فيُعمل عند تطبيق هذه الأصول بأصول المحاكمة العادية ما عدا بعض الاستثناءات :

١) يجوز للأفراد أن يقدّموا دعواهم بدون قرار مُسبق من السلطة الإدارية ويُعفى استدعاؤهم من تعيين محامٍ .
٢) يجب على المقرّر أن يحقّق في الدعوى بأقرب مهلة ممكنة ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف. أمّا المهلة المعيّنة للخصوم لتقديم دفاعهم أو جوابهم فتكون ثمانية أيام على الأقلّ وخمسة عشر يوماً على الأكثر، ولا يجوز تقديم أي ردّ على اللائحة الجوابية ولا الترخيص بتقديمها إلّا بقرار من الهيئة .
٣) يضع المقرّر تقريراً موجزاً يُرسله مع الملف إلى مفوّض الحكومة، وعلى هذا الأخير أن يُعيده مع مطالعته خلال ثمانية أيام إلى الرئيس، وللخصوم أن يقدّموا ملاحظاتهم على

تقرير المقرّر ومطالعة مفوّض الحكومة في مهلة خمسة أيام منذ تاريخ التبليغ، ويجب أن يحكم في القضية بدون إبطاء .

وبالعودة إلى صلاحيات مجلس شورى الدولة، فإنّه يتولّى مهمّة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة . تشمل هذه الرقابة : رقابة الإبطال (قضاء الإبطال) ورقابة التعويض (القضاء الشامل) .

وتقضي رقابة الإبطال بإبطال كل عمل إداري مخالف للقانون ومطعون فيه من قبل صاحب مصلحة . وتدخل ضمن هذا النطاق المراسيم والقرارات الصادرة عن الإدارة العامة، وبصورة عامّة، قضايا الإبطال لتجاوز حدّ السلطة[٩٨] .

وإنّ إستبعاد مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة تستوجب نصّاً صريحاً واضحاً بهذا الشأن .

إنّ مراجعة الإبطال لا تُقبل إلا إذا استندت إلى أسباب قانونية واضحة .

إنّ الاجتهاد الإداري إعتبر أنه " تُردّ المراجعة لعدم استنادها لسبب قانوني إلّا إذا كان المستدعي ينسب إلى القرار المطعون فيه أي عيبٍ وفقاً لأسباب الإبطال المحدّدة حصراً في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة[٩٩] " .

وبالعودة إلى المادة ١٠٨ المذكورة، إنّ أسباب الإبطال المحدّدة فيها هي :

- إذا كان القرار صادر عن سلطة غير مختصّة .
- إذا اتّخذ القرار خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة .
- إذا اتّخذ القرار خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة .
- إذا اتّخذ القرار خلافاً لغاية غير الغاية التي من أجلها خوّل القانون السّلطة المختصّة حقّ إتخاذها .

وتهدف مراجعة الإبطال إلى إبطال قرار إداري نافذ، لأنّه معيوب بعدم الشرعية، وتسمّى بمراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، ويطلب كل ذي صفة ومصلحة من مجلس الشورى العمل على إبطال القرار الإداري، لكون السلطة الإدارية المختصّة التي أصدرته قد تجاوزت حدّ سلطتها عند إصداره .

---

[٩٨] طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠٠٥، ص ٧١٤.

[٩٩] مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦٣٢، تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٤ ، الجردي/الدولة، مجلة القضاء الإداري، ٢٠٠٣، ص ٦٩٢.

ولقبول المراجعة لتجاوز حدّ السلطة يقتضي توافر بعض الشروط :

فأولاً يجب أن يكون القرار الإداري القابل للطعن هو القرار النهائي والنافذ والضار. ويجب أن يتمتع الطاعن بأهلية المقاضاة كما يجب أن تتوافر لديه المصلحة في المقاضاة . ويجب أن يكون القرار المطعون فيه يُلحق ضرراً بالطاعن المستدعي . فيجب أن يكون الضرر موجوداً، أكيداً، ينال من منفعة شرعية، شخصياً ومباشراً .

ويقتضي عدم وجود مراجعة موازية . فلقد نصّت المادة ١٠٧ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه لا يُقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة ممّن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها . أي أن يسلك الطاعن طريق مراجعة قضائية أخرى غير مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة .

وتقضي رقابة التعويض أو مراجعة القضاء الشامل بالحكم على الإدارة بالتعويض على المدّعي الذي تضرّر بشكل ما . وبذلك، يُطلب من القاضي الإداري ترتيب النتائج القانونية على موقف الإدارة غير المشروع ومحدّداً حقوق المدّعي . ونُشير في هذا الصّدد إلى أن مذكّرة ربط النزاع تبقى ضرورية في جميع مراجعات القضاء الشامل إذ تلزم الإدارة باتّخاذ قرار من الموضوع المطالب به . ويصدر قرارها بشكل صريح أو ضمني .

ويتمثّل موضوع دعوى القضاء الشامل في حقّ شخصي لرافع الدعوى ناشئ عن مركز قانوني ما يستتبع مطالبته بتعويض عادل مقابل ما أصاب هذا الحقّ الشخصي من ضرر نتيجة لقرارات الهيئة. أي مطالبة الهيئة الوطنية بتعويض عادل، مقابل ما أصاب هذا الحقّ الشخصي من ضرر نتيجة لرفضها تسليم الإدارة المستند إلى من طلبه .

وبالعودة إلى نتائج الطّعن، فبعد أن يطعن المستدعي أمام مجلس شورى الدولة بقرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الرافض لتسليمه المستند المطلوب من الإدارة المعنية، أو بعد أن تطعن الإدارة التي تملك المستند المطلوب بقرار الهيئة الذي صدر بالموافقة على تسليمها المستند المطلوب للشخص المعني، ما هي النتائج المترتّبة على هذا الطّعن ؟

فأوّلاً، إنّ سلطة القاضي تختلف ما بين دعوى الإبطال لتجاوز حدّ السلطة ودعوى القضاء الشامل . ففي الدعوى الأولى، تتركّز سلطة القاضي في فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه . أما في الدعوى الثانية، فإنّ القاضي الإداري يتمتّع بصلاحيّات واسعة فيُحقّق ويُدقّق بالحقوق التي يُطالب بها المستدعي وإذا ثبتت هذه الحقوق يُرتّب نتائج قانونية ويحكم بتعويض .

وقد سار إجتهاد مجلس الشورى على قبول طلب الإبطال وطلب التعويض في مراجعة واحدة، إذا كانت المطالبة بالتعويض نتيجة لدعوى الإبطال، أي بمعنى آخر، إذا كان الطلبان مبنيان على سبب واحد. فإنّ طلب التعويض وطلب الإبطال يكونان مقبولان في مراجعة واحدة إذا كانت المطالبة بالتعويض هي نتيجة حتميّة لمراجعة الإبطال، بحيث يكون بينهما إرتباط مباشر سواء لجهة الموضوع أو السّبب أو النتيجة .

أمّا بالنسبة لحجيّة الحكم الصّادر في الدّعوى، فتختلف في الدعويين . إنّ الحكم الصادر بالإبطال يحوز على حجيّة مطلقة في مواجهة كل الأطراف فتُزال آثاره بالنسبة للجميع. في حين تقتصر حجيّة الحكم الصّادر في دعوى القضاء الشامل على طرفي النزاع وتقتصر مفاعيله على فرقاء النزاع إذ إنّ حجيّته نسبية[١٠٠] وله قوّة القضية النسبية . بمعنى آخر أي رافع الدعوى والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

فقد يصدر القرار عن مجلس شورى الدولة بتصديق قرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وبالتالي بردّ مراجعة الإبطال المقدّمة من الشاكي/المستدعي . أو قد يصدر مجلس شورى الدولة قراراً يقضي بإبطال قرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد . ولكن ما الخطوة التالية ؟ هل يُصدر مجلس شورى الدولة قراراً ملزماً بالموافقة على تسليم المستند المطلوب إلى الشاكي/المستدعي؟ وهل طرق الطعن متاحة أمام الإدارة المختصّة للطّعن بهذا القرار؟ بالمقابل، قد يصدر مجلس شورى الدولة قراراً برفض تسليم المستند المطلوب إلى الشّاكي/ المستدعي . ففي هذه الحالة أيضاً، هل طرق الطعن متاحة أمام المستدعي للطّعن بقرار مجلس شورى الدولة ؟

فوفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات إنّ السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تتبع لها الإدارة . وبالعودة إلى القانون، لم ينصّ المشرّع في المادة ٢٣ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات على الإجراءات التالية للطعن بقرارات الهيئة أمام مجلس شورى الدولة ولم يصدر بعد قانون مكافحة الفساد في القطاع العام عن رئيس الجمهورية كما سبق وذكرنا، لذلك، يجب أن ينصّ القانون على هذه الإجراءات لتنظيم الإطار العام لحق الوصول إلى المعلومات وبالتالي لمكافحة الفساد .

[١٠٠] مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٤٦، تاريخ ١٩٩٧/١٢/٤، رمضان ورفاقه/بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، ١٩٩٩، ص ١٩٦.

ما تقدّم كان عن دور القضاء اللبناني في الوصول إلى المعلومات. وهذا الدور هو ضيّق ومحدود في ظل غياب التشريعات المكمّلة لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وننتقل إلى المبحث الثاني التي سنبيّن فيها دور القضاء الفرنسي في هذا المجال .

المبحث الثاني : دور القضاء الفرنسي.

ينصّ القانون الفرنسي على هيئة الوصول إلى المستندات الإدارية.

(La Commission d'Accès aux Documents Administratifs : CADA)

وهذه الهيئة هي سلطة إدارية مستقلة مهمتها السهر على حرية الوصول إلى المستندات الإدارية وإلى الأرشيف العام وعلى إعادة استخدام المعلومات العامة[101] .

(La réutilisation d'informations publiques)

يقصد هذه الهيئة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الذين حصلوا على قرارات برفض وصولهم إلى المستندات الإدارية أو إعادة استخدام المعلومات العامة .

أُنشئت هذه الهيئة عام ١٩٧٨ لتأمين تطبيق حقّ الوصول إلى المعلومات . ولكلّ شخص أو سلطة إدارية رُفِضَ طلبه للحصول على مستند إداري أو لم يُستجاب طلبه في مهلة شهر واحد، أن يقصد هذه الهيئة لتُبدي رأيها بطابع المستند إذا كان قابلاً لاطّلاع الجمهور أم العكس، وحتى لإعادة استخدام المعلومات العامة .

وتُقدّم هذه الهيئة آراء استشارية إلى الإدارات العامة لتطبيق حقّ الوصول أو حقّ إعادة الاستخدام .

وهذه الهيئة لا تستطيع أن تُجبر الإدارة على تسليم المستند . ولكن إذا رفضت الإدارة أن تأخذ برأي هذه الهيئة ، يقصد طالب المستند القاضي الإداري .

الهيئة تنظر في الطلب بالتشاور مع الإدارة التي رفضت الطلب، وتُبدي رأيها الهيئة بشأن البلاغ المقدّم إليها في مهلة شهر بعد تلقّي الطلب (La lettre de Saisine) .

وتوجّه إلى المدعي وإلى الإدارة المعنيّة مضمون الرأي .

وعندما يصدر الرأي مجيباً لطلب المقدِّم، يجب على الإدارة خلال مهلة شهر من تاريخ تبليغ الرأي، أن تُعلم الهيئة بقرارها إما الامتثال للرأي أو عدم الامتثال له .

---

[101] https://www.cada.fr

وفي حال رفض الإدارة بتسليم المستند موضوع الرأي الصادر عن الهيئة، على القضاء الإداري النظر بالنزاعات الناشئة عن تطبيق الإدارة للقانون رقم ٧٥٣-٧٨ تاريخ ١٩٧٨/٧/١٧ (المتعلّق بمختلف التدابير لتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام ذات الطابع الإداري، الإجتماعي والضريبي) ولكل الأنظمة المتعلّقة بالوصول إلى المستندات الإدارية .

وينصّ المرسوم التطبيقي (للقانون رقم ٧٨-٧٥٣ الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٧/١٧) رقم ٢٠٠٥-١٧٥٥ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٣٠ المتعلّق بحرية الوصول إلى المستندات الإدارية و إعادة إستخدام المعلومات العامة في المادة ١٩ منه المعدّلة بموجب المرسوم رقم ٢٠١٥-١٣٤٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٣ على أنّ الهيئة تبلّغ رأيها لمقدّم الطلب وللإدارة المعنية في مهلة شهر من تاريخ تسجيل الطلب. وعلى الإدارة أن تُعلم الهيئة بالإجراء التي تنوي إتّخاذه نتيجة إبداء الرأي. أم إذا التزمت الإدارة الصّمت خلال مهلة شهرين من تاريخ تسجيل طلب الهيئة، فصمتها يُؤكّد القرار المطعون فيه.

Article 19 abrogé par DÉCRET n°2015-1342 du 23 octobre 2015 - art. 5 :

« La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'autorité mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette autorité informe la commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission vaut confirmation de la décision de refus ».

هذه النزاعات تُقدَّم في الدرجة الأولى أمام المحكمة الإدارية (Le tribunal administratif) ذات الصلاحية المكانية حيث توجد الإدارة التي صدر عنها قرار الرفض .

وعلى عكس القرارات الصادرة عن هذه المحكمة والمتعلّقة بالوصول إلى الأرشيف العام أو المتعلّقة بالقرارات الرافضة لإعادة استخدام المعلومات العامة، إنّ القرار الصادر عن هذه المحكمة والمتعلّق بالوصول إلى المستندات الإدارية هو غير قابل للطعن عن طريق الاستئناف أمام محكمة الاستئناف الإدارية (La Cour Administrative d’Appel) إنّما هذا القرار هو غير قابل للطعن إلّا عن طريق النقض (par la voie du pourvoi en cassation) أمام مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d’Etat) .

أما بالنسبة لشروط قبول المراجعة، فإن تقديم الطلب المسبق هو الأساس .

في المبدأ، لا تُقبل المراجعة أمام القاضي الإداري إلا إذا كانت الهيئة قد تلقّت الشكوى خلال شهرين من تاريخ صدور قرار الإدارة بالرفض الضمني أو الصريح .

ويتكوّن قرار الرفض الضمني نتيجة سكوت الإدارة عن الإجابة خلال مهلة تتعدّى الشهر الواحد.

واستثنائياً، إذا كان طلب الوصول مبنيّاً على نظام خاص لا يمنح الاختصاص للهيئة، إنّ المدّعي لا يستطيع اللجوء إلى الهيئة ولكن يمكنه اللجوء مباشرة إلى القاضي الإداري وفقاً لشروط القانون العام .

ولقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً أكّد فيه أنه لا يمكن الوصول إلى المستندات القضائية[١٠٢] (كالقرارات والأوامر والأحكام والإجراءات) لأنها لا تُعتبر قرارات إدارية بمعنى المادة الأولى من القانون الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٧/١٧.

وقد أصدر مجلس الدولة قراراً سمح فيه بالوصول إلى المستندات الإدارية[١٠٣].

وفي وقائع الدعوى، أنّ أحد العارضين الذين رُفض عرضهم طلب من الهيئة CADA أن يمنحه المركز الإستشفائي في سان مارتن المستندات المتعلّقة بعقود الشراء لأنّه تمّ رفض العرض الذي تقدّمت به شركته ولأنّ مدير مستشفى سان مارتن رفض إعطاءه المستندات.

وأبدت الهيئة رأيها بوجوب تسليمه المستندات . رفض مدير المستشفى الإمتثال لرأيها .

قصد المحكمة الإدارية في سان مارتن لإبطال قرار الرفض الصادر عن مدير المستشفى.

وأصدرت المحكمة قراراً بالإبطال وأمرت المستشفى بتسليمه المستندات خلال مهلة ١٥ يوماً. تقدّمت المستشفى بطلب نقض قرار المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي وبردّ طلب المدّعي.

ردّ مجلس الدولة مراجعة المستشفى وصدّق قرار المحكمة الإدارية .

وبما أنّ هيئة الوصول إلى المستندات الإدارية (CADA) هي سلطة إدارية مهمّتها الرقابة على الوصول إلى المستندات الإدارية وتسهيل الوصول إليها، يقتضي التفريق بين ما يصدر عن الهيئة في هذا الصّدد. فإذا لجأت الإدارة إلى الهيئة فإنّها تُصدر استشارة (Conseil) .أمّا إذا لجأ المواطن أو الشخص المعنوي إلى الهيئة فإنّها تُبدي رأيها (Avis) .

واللجوء إلى الهيئة هو شرط مسبق وإلزامي لتقديم مراجعة أمام القضاء ، كما ذكرنا سابقاً.

---

102 C.E.,7 mai 2010, M.A. , n°303168, https://actu.dalloz-etudiant.fr.

103 C.E.,11 juillet 2016,Centre hospitalier de Saint Martin , n°391899, https://www.legifrance.gouv.fr

طلبت كنيسة " l’Eglise de Scientologie Celebrity Center " مستندات إدارية تتضمّن لوائح تسجيل وأسماء المحاورين والمسجّلين والمشاركين في الدورة التدريبية التي يُنظّمها المعهد الوطني للقضاء (Ecole Nationale de Magistrature) عن الجماعات الطائفية بين عامي ١٩٩٨ و٢٠١٢، وذلك للتشكيك في حيادية القضاة الذين بتّوا في دعاوى كانت طرفاً فيها .

الهيئة إعتبرت أنه لا يمكن الوصول إلى المستندات التي تكشف هوية المحاورين والمسجّلين الموجودة في المستندات المطلوبة، لأنّ من شأن كشف هذه المعلومات أن تُشكّل تهديداً لأمن هؤلاء الأشخاص[١٠٤] .

إنّ مجلس الدولة رفض الوصول إلى هذه المعلومات بسبب المسّ بأمن الدولة والأمن العام[١٠٥] وأمن وسلامة الأشخاص[١٠٦] .

وتنصّ المادة ١٧ من المرسوم التطبيقي المذكور آنفاً على المهل القانونية والإجراءات الواجب إتّباعها في سبيل اللجوء إلى هيئة الوصول إلى المستندات الإدارية.

Article 17 abrogé par DÉCRET n°2015-1342 du 23 octobre 2015 - art. 5 :

« Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, vaut décision de refus.

L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa pour saisir la commission d'accès aux documents administratifs.

La commission est saisie par lettre, télécopie ou voie électronique. La saisine précise son objet et, le cas échéant, les dispositions sur lesquelles elle se fonde. Elle indique, lorsque le demandeur est une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et les nom et prénoms de la personne ayant qualité pour la représenter. Elle est accompagnée d'une copie, selon le cas, de la décision de refus ou de la demande restée sans réponse. La commission enregistre la demande lorsque celle-ci comporte

---

104 CADA, avis du 26 juillet 2012, n°20122818.

105 C.E.,22 fevrier 2013, Federation Chretienne des Temoins de Jehovah, n°337987 et n°337988,R.G.D.

106 C.E., 11 juillet 2016, Association Ethique et Liberte , n°392586,R.G.D.

l'ensemble de ces éléments après avoir, le cas échéant, invité le demandeur à la compléter. Elle en accuse alors réception sans délai.

La commission transmet les demandes d'avis à l'autorité mise en cause ».

ويقتضي في هذا الصدد توضيح المهل الزمنية في كافّة المراحل التي تكلّمنا عليها.

عندما يصدر القرار الصريح عن الإدارة، فإنّ المهلة هي شهرين لتقديم الشكوى .

امّا بالنسبة للقرار الضمني، فإنّه يتكوّن بسكوت الإدارة لأكثر من شهر واحد .

وطالب المستندات أمامه شهرين من تاريخ تبليغه قرار الرفض الصريح ليقصد الهيئة. وإذا لم تُجب الإدارة في مهلة تتعدّى الشهر الواحد يستطيع أن يقصد الهيئة عند إنتهاء مهلة الشهر.

إنّ الهيئة تُبدي رأيها في مهلة شهر من تاريخ تلقّي الشكوى .

وبعد صدور رأي الهيئة، إنّ الإدارة لديها شهر واحد من تاريخ تبليغها الرأي لتعلم الهيئة بامتثالها لرأيها أو عدمه .

ولا تُقبل المراجعة أمام القاضي الإداري إلا إذا كانت الهيئة قد تلقّت الشكوى مسبقاً خلال شهرين من تاريخ صدور قرار الرّفض الضّمني أو الصّريح الصّادر عن الإدارة .

خاتمة

إنّ الآمال معقودة على تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لأنّه الأكثر تجسيداً للشفافية في لبنان. والوصول إلى المعلومات هو تجسيد للديمقراطية في الدولة ومثالٌ للشفافية . وإجراءات الوصول إلى المعلومات، تُمكّن المواطن من نقد الواقع الإداري، وبالتالي، المحاسبة والمساءلة.

إنّ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات له إنعكاسات إيجابية على القطاع العام . هو آلية رئيسية في صلب معركة مكافحة الفساد . هو يعزّز مكانة المواطن، المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في إطار خطّة مكافحة الفساد . فيمكّن المواطن الفرد من المشاركة في الشأن العام .

والشفافية يجب أن تنسحب على كافّة القطاعات، وخاصّةً، على قطاع البترول المتوقّع أن يدرّ أموالاً طائلة بعد مرحلة التنقيب عن النفط ، وذلك للحفاظ على هذه الأموال ومنعاً لهدرها . وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات يدعم إنتظام هذا القطاع ، ويُعتبر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول مكمّلاً له. وينتج من هذا التكامل إنتظام عمل قطاع البترول والحفاظ على المال العام وبالتالي مكافحة الفساد في هذا القطاع وتحقيق التنمية المنشودة .

وإنّ قانون دعم الشفافية في قطاع البترول يتضمّن عدّة إجراءات لمكافحة الفساد . فهو يضع القيود على إمكانية قيام أي من العاملين في هذا القطاع بأعمال يُمكن أن توصف بالفساد . ويوضح هذا القانون الإجراءات الواجب إتّباعها، وهي إجراءات شفّافة، وذلك لحسن إدارة هذا القطاع وإلى عدم الإضرار بمصالح الدولة . وبالتالي، يجب أن تُنظّم الصندوق السيادي إجراءات شفّافة لحفظ أمواله، الناتجة من الموارد البترولية، من الهدر لأنّ عائداته تؤثّر تأثيراً كبيراً على المالية العامّة والأوضاع الإجتماعية والإقتصادية والمالية . إذاً، يجب إتّباع إجراءات مكافحة الفساد في المنظومة النفطية التشريعية . فهذا القطاع سيُغيّر مصير لبنان ومكانته المالية، لذلك، يجب إرساء قواعد شفافة لإدارة هذه الأموال .

ومن جهةٍ أخرى، إنّ الأجهزة الرقابية في الإدارة اللبنانية تُعتبر كآليات لمكافحة الفساد . إذ إنّ كل جهاز يمارس رقابته على الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات إنطلاقاً من القوانين . ويجب دعم الأجهزة الرقابية وعدم تخطّي صلاحياتها لأنّ رقابتها تضمن حسن سير الأداء العام .

وبالنسبة لوسائل المساهمة في مكافحة الفساد، فإنّ المواطن والإعلام والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والقضاء، كلّها وسائل تساهم في مكافحة الفساد .

فبتثقيف المواطن وتوعيته، يملك القدرة على نقد الأداء العام . وبالتالي، كشف حالات الفساد التي يراها متسلّحاً بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات . وبذلك يستطيع أن يُساهم في مكافحة الفساد. لكنّ ذلك لا يكفي . فلكي يتخطّى خوفه من الإقدام على خطوة كشف حالات الفساد ويتشجّع للقيام بها، يجب أن يستفيد من أحكام قانون حماية كاشفي الفساد . وهذا القانون هو جزء من المنظومة القانونية لمكافحة الفساد . فبموجبه يتحمّل المواطن مسؤولية وطنية في مكافحة الفساد ومحاربته .

بالمقابل، إنّ وسائل الإعلام تملك قدرة على التأثير على الرأي العام ولتحريكه ضدّ الأساليب الملتوية في القطاع العام وضدّ حالات الفساد . ولكن على وسائل الإعلام أن تعمل بحرية ومهنية بعيداً عن نشر الأخبار الكاذبة والإشاعات . وذلك لتكون ناشطة فعلياً في مكافحة الفساد ولتحقيق الهدف المنشود .

إذاً، لا يمكن الحديث عن محاربة الفساد دون وجود إعلام حرّ، لأنّه عندما تتمتّع وسائل الإعلام بحرية التعبير يُمكنها أن تُشارك بفعّالية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها . إضافةً إلى فضح حالات فساد تهدّد مصير أبناء المجتمع ومستقبل التنمية في بلدانهم . وتُواجه وسائل الإعلام عقبات وتحديات لإسكاتها وتقييدها وحصر دورها في متابعة الأخبار العادية بعيداً عن الإستقصاء والتحرّي عن الفساد .

وبالعودة إلى قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، فقد نصّ هذا القانون على صلاحيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك في إطار رفض الوصول إلى المعلومات . بالإضافة إلى عدد من القوانين التي نصّت على صلاحيات أخرى لهذه الهيئة . وهذه الهيئة يلجأ إليها المواطن الذي

رفضت الإدارة طلبه في الوصول إلى المعلومات، وذلك لتقديم شكواه وأمام الهيئة مهلة شهرين لإصدار قرار ملزم بالموافقة على تسليم المستند أو برفض ذلك . وقراراتها قابلة للطّعن أمام مجلس شورى الدولة الذي يُطبّق بشأنها الأصول الموجزة .

والقضاء يمكن أن يلعب دوراً أساسياً في إطار الوصول إلى المعلومات، وبالتالي، في مكافحة الفساد . فهو يُمكن أن يكون المرجع المختصّ للطّعن بقرار الإدارة الرافض لوصول المواطن إلى المعلومات . كما يُمكن أن يكون المرجع الصّالح للطّعن بقرارات هذه الهيئة . وبما أنّه يجب تحقيق خلاص الإدارة اللبنانية من الفساد الذي ينخر في بعض مواقعها، فمن الضّروري تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بعد صدور قانون إنشائها، وذلك لوضع خطّة مكافحة الفساد على السّكة الصحيحة بدءاً من تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات . ولكنّ هذا القانون غير كافٍ لوحده لمكافحة الفساد بل هو جزءِ من المنظومة القانونية، ويُكافَح الفساد بتطبيق كل القوانين.

وبما أنّ موضوع هذا البحث حديث ، كان إعتمادنا على المنظومة القانونية السّارية المفعول في لبنان . ويجب الحديث عن هذه القوانين بصورة أساسية لأنّ تطبيقها يُحدث فرقاً على أرض الواقع، ولأنّ مسيرة مكافحة الفساد لا تبدأ ولا تؤدّي غايتها إلا بتطبيق القوانين، وخاصّةً القوانين الحديثة التي سبقنا العالم لإقرارها وتطبيقها، كقانون الحق في الوصول إلى المعلومات . فبتطبيق أحكام هذه القوانين نُعيد الإنتظام إلى مؤسّسات الدولة، وينتج من ذلك إرساء قيم الشفافية وتوضيح الإجراءات الإدارية وإتاحة المجال أمام المواطن ليكون على بيّنة منها ويصل إلى المعلومات التي يطلبها. كما وتفعيل الرقابة ومبادئ المحاسبة وتحسين آداء الموظّفين وتحقيق الإصلاح الإداري المنشود .
وبالتالي، مكافحة الفساد الإداري بشكل جذري في القطاع العام ما يؤثّر على رفع مستوى هذا القطاع وإرساء دولة القانون والمؤسّسات وإستعادة ثقة المواطنين بإدارات الدولة ومؤسّساتها .

إنّ مشاركة المعلومات في القطاع العام يزيد من مستوى الشفافية في الدولة. وعلى المسؤولين الحكوميين أن يعوا الواجب الأخلاقي الملقى على عاتقهم تجاه المجتمع . وبالتالي، إعتماد تدابير شفّافة في كافّة القطاعات . فكلّما توسّع إطار الشفافية ، كلّما ضاق إطار الفساد وكلّما زادت ثقة المواطنين في الدولة . وكلّما عمّت السّرية، كلّما تجذّر الفساد. ونتيجةً لذلك، تصعب عملية مكافحة الفساد ويتكوّن عدم رضى المواطنين من الطبقة الحاكمة.

بإختصار، إنّ مكافحة الفساد تتطلّب ممارسة فعلية وفعّالة لحق الوصول إلى المعلومات . بالإضافة إلى جرأة وإرادة لدى الحكومة بعم حجب المعلومات عن جمهور المواطنين وعملها الجاد في تطبيق القوانين بحزم . وإنّ جهود الدولة مهما كانت عظيمة ومؤثّرة، لن تُحقّق الغاية المرجوّة في مجال مكافحة الفساد. ذلك أنّ مكافحة الفساد هي مسؤولية مشتركة بين جهات عدّة . وهذه المسؤولية لن تُؤتِ فعلها إلّا من خلال العمل الجماعي، وطبعاً إذا توافرت إرادة سياسية تهدف فعلياً إلى مكافحة الفساد . من هنا ضرورة توافر الإرادة السياسية والحزم الحكومي في إتّخاذ القرارات الجدّية والإجراءات الصارمة الكفيلة بتوفير مقوّمات مكافحة الفساد ومظاهره وأنواعه ومنع هدر موارد الدولة وعرقلة مخطّطات التنمية ومنع وصول الأشخاص الفاسدين إلى المراكز الإدارية العليا .

فبتضافر جهود الدولة وأجهزتها الرقابية والمواطن ووسائل الإعلام والهيئة الوطنية والقضاء في ظلّ منظومة قانونية تُواكب التّوجّه العالمي لمكافحة الفساد ولضمان الإعتراف بحق الوصول إلى المعلومات للمواطن، يُمكن أن يؤدي إلى نتائج مثمرة في هذا الإطار، لأنّ المعركة ضدّ الفساد قاسية وطويلة وتحتاج إلى تكامل الأدوار بين جميع العناصر، ولأنّه يجب تكثيف الجهود لتذليل العقبات وتخطّي التّحدّيات لتحصين المجتمع من آفة الفساد . فالعاملون في القطاع العام في حال إتّباعهم أساليب ملتوية في العمل ، فإنّهم سيصطدمون بوعي المواطنين ومعرفتهم. وعلى الإدارات والمؤسّسات والبلديات أن تتعاون دون خوف وألّا تُعيق وصول المواطن إلى المعلومات .

وذلك يُترجم من خلال تفعيل القوانين الموجودة وإصدار المراسيم التطبيقية لها، كما بإقرار قوانين جديدة وضرورية وذلك لإستكمال المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد للنّهوض بمستوى الإدارة اللبنانية ولإستعادة المواطنين ثقتهم بالدولة . لذلك، يجب صدور تشريعات لإسترداد المسروقات وإستعادة الأموال المنهوبة لتحسين الوضع المالي للدولة اللبنانية وعدم المسّ بحقوق بعض الفئات.

ويبقى السؤال في هذا الإطار : هل فعلاً سنصل في لبنان إلى مرحلة متقدّمة من تطبيق هذه القوانين بدءاً بممارسة المواطنين لحقّهم في الوصول إلى المعلومات وممارسة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لعملها؟ وصدور قرارات عن القضاء اللبناني تردّ قرارات الهيئة الوطنية الرّافضة لوصول المواطنين إلى المعلومات وتُتيح لهم الوصول إلى المعلومات ؟ وصدور قانون لإستعادة الأموال

المنهوبة وتطبيقه على الجميع دون إستثناء ؟ وبالتالي، هل ستتمّ مكافحة الفساد في القطاع العام فعليّاً ؟ أم ستبقى القوانين الصّادرة حديثاً حبراً على ورق ؟

تبقى العبرة في التطبيق على أمل ألّا تبقى القوانين حبراً على ورق !

ملحق هيئات الوصول إلى المعلومات وهيئات مكافحة الفساد في بعض البلدان العربية.

المغرب

إسم الهيئة	تاريخ التأسيس	مهام، إختصاصات وصلاحيات الهيئة
الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية ومحاربة الرشوة	٢٠١١	وضع برامج للتواصل والتوعية، وإشاعة قيم النزاهة للوقاية من الفساد ومكافحته، كما يخوّل لها القانون تقييم وتتبع استراتيجية محاربة الرشوة، وتقديم اقتراحات وتوصيات بشأن مشاريع القوانين والمراسيم وإقتراحات القوانين ذات الصلة بالوقاية ومحاربة الفساد.
اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد	٢٠١٧	– تتبع تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من خلال تقديم كل مقترح بشأن مجالات مكافحة الفساد ذات الأولوية، وكذلك تقديم كل مقترح بشأن المشاريع والإجراءات الكفيلة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ونشر قيم التخليق والشفافية في المرافق العمومية. – دراسة البرامج والمشاريع والمبادرات التي ترمي إلى مكافحة الفساد والمصادقة عليها وتتبع تنفيذها وتقييمها، ومواكبة القطاعات المعنية بالبرامج المتعلقة بمكافحة الفساد واتخاذ التدابير اللازمة لضمان التقائية هذه البرامج، بالإضافة إلى دراسة التوصيات والمقترحات الصادرة عن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها واتخاذ الإجراءات المناسبة لتنفيذها عند الاقتضاء، فضلا عن تقديم كل مقترح بشأن التدابير اللازم اتخاذها لتعزيز التعاون الدولي بهدف دعم المجهودات الوطنية لمكافحة الفساد.
الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة Instance Centrale de Prevention de la Corruption www.icpc.ma	٢٠٠٧	– مهمة تنسيق سياسات الوقاية من الرشوة والإشراف عليها والسهر على تتبع تنفيذها وجمع ونشر المعلومات في هذا المجال. – تقترح على الحكومة التوجهات الكبرى لسياسة الوقاية من الرشوة ولا سيما فيما يتعلق بالتعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص لمكافحة الرشوة. – تقترح التدابير الرامية إلى تحسيس الرأي العام وتنظم حملات إعلامية لهذا الغرض؛ – تساهم بتعاون مع الإدارات والمنظمات المعنية، في تنمية التعاون الدولي في مجال الوقاية من الرشوة. – تتولى تتبع وتقييم التدابير المتخذة لتنفيذ سياسة الحكومة في هذا المجال وتوجيه توصيات إلى الإدارات والهيئات العمومية والمقاولات الخاصة وإلى كل متدخل في سياسة الوقاية من الرشوة. – تبدي إلى السلطات الإدارية، بعض الآراء حول التدابير الممكن اتخاذها للوقاية من الرشوة. – تتولى جمع كل المعلومات المرتبطة بظاهرة الرشوة وتدبير قاعدة المعطيات المتعلقة بها. – تخبر السلطة القضائية المختصة بجميع الأفعال التي تبلغ إلى علمها بمناسبة مزاولة مهامها والتي تعتبرها أفعالا من شأنها أن تشكل رشوة يعاقب عليها القانون.

الكويت

إسم الهيئة	تاريخ التأسيس	مهام، إختصاصات وصلاحيات الهيئة
الهيئة العامة لمكافحة الفساد Kuwait Anti Corruption Authority www.nazaha.gov.kw	٢٠١٦	١.وضع استراتيجية وطنية شاملة للنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وإعداد الآليات والخطط والبرامج المنفذة لها ، ومتابعة تنفيذها مع الجهات المعنية . ٢. تلقي التقارير والشكاوى والمعلومات بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها وفي حال التأكد من أنها تشكل شبهة جريمة يتم إحالتها إلى جهة التحقيق المختصة . ٣. تلقي إقرارات الذمة المالية وتشكيل اللجان لفحصها . ٤. حماية المبلّغين عن الفساد وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة . ٥.إبلاغ الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفسخ أي عقد تكون الدولة طرفا فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات إذا تبين انها قد أُبرمت بناء على مخالفة لأحكام القوانين أو يجري تنفيذها بالمخالفة للعقد المبرم ، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة. ٦. متابعة الإجراءات والتدابير التي تتولاها الجهات المختصة لاسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد . ٧. دراسة التشريعات والأدوات القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد بشكل دوري واقتراح التعديلات اللازمة عليها لمواكبة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الكويت أو انضمت إليها وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته بالتنسيق مع كافة أجهزة الدولة . ٨. التنسيق مع وزارة الخارجية في التعاون مع الدول والمنظمات الخليجية والعربية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الهادفة إلى منع الفساد وتمثيل الكويت في المؤتمرات والمحافل الإقليمية والعربية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد . ٩. دراسة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الكويت فيها وإتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها .والتنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد والممارسات الفاسدة وآثارها وكيفية الوقاية منها ومكافحتها . ١٠.اتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة منظمات المجتمع المدني في التعريف بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته. ١١.طلب التحري من الجهات المختصة عن وقائع الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة المتعلقة بها . ١٢.إعداد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية بقضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة . ١٣.الطلب من الجهات المختصة إقامة الدعاوى الإدارية والمدنية اللازمة . وإحالة الوقائع التي تتضمن شبهة جريمة جزائية إلى جهة التحقيق المختصة مع إرفاق كافة المستندات . ١٤.أي مهام أو اختصاصات أخرى تتفق مع الغرض من إنشاء الهيئة وتناط بها .

مصر

مهام، إختصاصات وصلاحيات الهيئة	تاريخ التأسيس	إسم الهيئة
١. بحث وتحري أسباب القصور فى العمل والإنتاج وإقتراح وسائل تلافيها . ٢. الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة وإقتراح وسائل تلافيها . ٣. متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها . ٤. الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها . ٥. كشف وضبط الجرائم الجنائية التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة آداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة . ٦. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى آداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم بقصد تحسين الخدمات وإنتظام سير العمل وسرعة إنجازه . ٧. بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الإستهتار أو سوء الإدارة أو الإستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحي . ٨. مد رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها. الإختصاصات المستحدثة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ : ٩. كشف وضبط الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أي ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم احدى الجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة (٤) من هذا القانون . ١٠. الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي المنصوص عليها بقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وفقا لأحكامه . ١١. الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم زرع الأعضاء البشرية. ١٢. الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار في البشر. ١٣. وضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية في الدولة. ١٤. التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية في الدولة وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج. ١٥. نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون لمنعه ومكافحته وتقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني . ١٦. متابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية في مجال منع الفساد ومكافحته ووضع التوصيات اللازمة لتلافي أي نتائج سلبية اسفرت عنها تلك المؤشرات ومتابعة تنفيذها بصفة دورية وتقييم أداء المسؤولين عن تنفيذها .	١٩٦٤	هيئة الرقابة الإدارية Administrative Control Authority www.aca.gov.eg

قطر

إسم الهيئة	تاريخ التأسيس	مهام، إختصاصات وصلاحيات الهيئة
هيئة الرقابة الإدارية والشفافية Administrative Control and Transparency Authority www.acta.gov.qa	٢٠١١	– تحقيق الرقابة والشفافية ونزاهة الوظيفة العامة، ومنع وقوع الجرائم التي تمس المال العام أو الوظيفة العامة والعمل على ضبط ما يقع منها. وتطوير الإستراتيجيات والتشريعات والنظم الداخلية في الجهات الوطنية المتعلقة بالنزاهة والشفافية، وتقديم التدريب وبناء القدرات للموظفين العموميين ورفع الوعي العام حول الوقاية من الفساد ومكافحته وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والصكوك الدولية ذات الصلة. وتحرص الهيئة على التنسيق مع الجهات الوطنية المعنية. – وضع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز الشفافية والنزاهة وتنفيذها بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة. – تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، بما يضمن وفاء الدولة بالتزاماتها الدولية وفقا لتلك الصكوك وأن تكون نموذجا رائدا وسباقا على مستوى العالم. – اقتراح مشروعات التشريعات الوطنية المتعلقة الشفافية والنزاهة، وإجراء المراجعة الدورية لها بما يتوافق مع الالتزامات الدولية وأفضل المعايير والممارسات العالمية. – تطوير النظم الداخلية المتعلقة بالشفافية والنزاهة في الجهات الوطنية، ومتابعة التطورات المختلفة في مجال الرقابة الإدارية والشفافية، وتطبيق أحدث المناهج والأساليب الرقابية. – تقديم التدريب ورفع قدرات موظفي الدولة في كشف الفساد والوقاية منه عن طريق وضع البرامج التثقيفية والتدريبية لتوعية موظفي الدولة وتدريبهم على استخدام الأساليب المتطورة للوقاية من الفساد وكشفه. – تلقي الشكاوى والمقترحات ذات الصلة بتعزيز الشفافية والنزاهة والتحقق منها. – وضع البرامج التثقيفية وتعميم المعارف المتعلقة بتكريس النزاهة والشفافية وتيسير الاطلاع عليها، واقتراح الإجراءات التي تساهم في التعريف بظاهرة الفساد وآثاره ومخاطر انتشاره. – تعزيز التعاون الدولي مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد، وتبادل المعرفة والمشاركة في الاجتماعات والمؤتمرات واللقاءات التي تعقد حول هذا الموضوع.

تونس

إسم الهيئة	تاريخ التأسيس	مهام، إختصاصات وصلاحيات الهيئة
الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد Instance Nationale de Lutte contre la Corruption www.inlucc.tn	٢٠١١	•اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها بالاتصال مع الجهات المعنية. •اصدار المبادئ التوجيهية العامة بالاتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد وتوفير نظم ملائمة لكشفه. •الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص. •تلقّي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء. •إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد. •تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية لمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها. •جمع المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلّقة بالفساد لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في انجاز المهام الموكولة لها. •نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التحسيسية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشريات والأدلّة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين. •انجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد او المساعدة على انجازها.

لائحة المراجع :

أولا: المراجع باللغة العربية:

١. الكتب:

- الحسن، حسن؛ **الرأي العام – الإعلام – العلاقات العامة**، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر ،١٩٩٧.
- الحلبي، حسن؛ **الوجيز في الإدارة العامة ،العلاقات العامة والإدارة** ،الطبعة الأولى، المكتبة الإدارية، الجزء الثالث ،١٩٩٣ .
- الشامي،علي حسين؛ **الإدارة العامة والتحديث الإداري**، مقاربة نظرية–تطبيقية ،الطبعة الأولى،١٩٩٣.
- المجذوب، طارق؛ **الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري،** الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
- حبيش، فوزي؛ **الإدارة العامة والتنظيم الإداري**، الطبعة الرابعة، مكتبة صادر ناشرون ش م م، ٢٠٠٧.
- فرحات، فوزت؛ **القانون الإداري العام ، الجزء الأوّل ، القسم الأول: النشاط الإداري،** الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠١٢.

٢. الدوريات:

- الجريدة الرسمية.
- مجلة القضاء الإداري.

٣. المقالات:

- أبو كسم، أنطونيوس؛ "**نحو تدخّل دولي لمحاربة الفساد في لبنان؟**" ، موقع الحدث الإلكتروني، ٢٤تموز ٢٠١٨.
- الحياوي، إيمان؛ "**تعريف وسائل الإعلام**"، منشور على موقع www.iasj.net،٢٠١٥.

- الخطيب، رائد؛ "**الصندوق السيادي ... الإمرة ل "المالية" أم "المركزي" ؟**" ، موقع السلطة الرابعة، ٥ أيلول ٢٠١٨.
- الخطيب، رائد؛ "**متى الإفراج عن القانون الخاص بالصندوق السيادي للنفط؟**" ، الموقع الإلكتروني لجريدة المستقبل، ٤ أيار ٢٠١٥.
- الزهيري، وسيم؛ "**قانون بلبنان يُتيح الوصول للمعلومات ويُحارب الفساد**"، موقع قناة الجزيرة، ٤ اذار ٢٠١٧ .
- الشمري، حاتم بديوي؛ رشيد ، إبتهال جاسم؛ "**دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد- العراق نموذجاً**"، مجلّة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠١٦، المجلّد ٦، العدد ٤، إصدار خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم والآداب ٢٠١٦.
- القيم، كامل حسّون؛ "**دور الإعلام في مكافحة الفساد**" ، الحوار المتمدّن، العدد ١٨٠٢، ٢١ كانون الثاني ٢٠١٧.
- إسكندر، خشاشو؛ "**حرية الوصول الى المعلومات باتت متاحة أخيراً... ماذا عن الاستثناءات والثغر؟**" ، جريدة النهار، ٢٦ كانون الثاني ٢٠١٧.
- بيليد، ألون؛ "**إستنهاض القطاع العام لتبادل المعلومات**"، الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجّهات والتبعات، مركز البحوث والدراسات ، المملكة العربية السعودية،٢٠١٩.
- سابينا، أليساندرو؛ "**الحكومة المفتوحة والسيطرة على السلوك والخصوصية في الحكومة الرّقمية**"، الإدارة العامة والدولة الحديثة – تقييم التوجّهات والتبعات، مركز البحوث والدراسات، المملكة العربية السعودية،٢٠١٩.
- سلمان، طلال فيصل؛ "**الصندوق السيادي الآن : كي يكون البترول نعمة لا نقمة**" ، ملحق رأس المال، ٣ أيلول ٢٠١٨.
- عامر، عادل؛ "**دور الإعلام في محاربة الفساد**"، موقع الصّدى، ٤ اذار ٢٠١٧.
- عبود، فادي؛ " **حق المواطن في المعلومات ... ومكافحة الفساد**" ، موقع جريدة الجمهورية، ٣٠ كانون الأول ٢٠١٦.
- عبود، فادي؛ "**حق الوصول إلى المعلومات**" ، جريدة الجمهورية، ١٩ كانون الثاني ٢٠١٧.

- عجّاقة، جاسم؛ "**مقاربة عملية للصندوق السيادي**" ، جريدة الجمهورية، ١٦ تشرين الأول ٢٠١٧.
- فرفور، هديل؛ " **قانون «الوصول إلى المعلومات»: حقٌّ معلّق ومُجتزَأ** " ، جريدة النهار، العدد ٣١١٦، ١ اذار ٢٠١٧.
- " **مخيبر: اقرار قانون الوصول الى المعلومات خطوة مهمة على طريق الاصلاح الاداري والشفافية**"، موقع الوكالة الوطنية للإعلام، ٢١ كانون الثاني ٢٠١٧.
- " **قانون حق الوصول إلى المعلومات أمام اختبار التطبيق في لبنان** "، موقع جريدة العرب، السنة ٣٩، العدد ١٠٥١٨ ، ٢٠ كانون الثاني ٢٠١٧.

٤. مؤتمر:

- الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون ، المؤتمر الثامن، إدارة متعثّرة –قوانين حبر على ورق– حراك مدني، الجلسة الأولى، مداخلة د. جنان الخوري، بيروت ،٢٠١٦.
- شبكة Infact للمساءلة والحكم الرشيد ، أهمية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠١٩/٣/٥.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية.

- Rangeon (Francois) et autres, Information et transparence administratives et politiques de Picardie(C.U.R.A.P.P),Presses universitaires de France,Paris,1988.
- Gohin (Olivier), Institutions administratives,2eme edition, LGDG,Paris,1995.

- "THE ACCESS TO INFORMATION ACT AND RECENT PROPOSALS FOR REFORM"

- **The Access to Information Act and Proposals for Reform - ...**
https://lop.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2005-55-e.pdf

ثالثا :المراجع الإلكترونية.

(Webographie)

- موقع الوكالة الوطنية للإعلام : www.nna.gov.lb
- موقع جريدة النهار : www.annahar.com
- موقع المؤسسة اللبنانية للإرسال : www.lbcgroup.tv
- موقع جريدة الجمهورية : www.aljoumhouria.com
- موقع جريدة المدن الإلكترونية : www.almodon.com
- موقع وزارة الطاقة والمياه : www.energyandwater.gov.lb
- موقع قناة الجزيرة : www.aljazeera.net
- موقع السلطة الرابعة : www.alsulta-alrabi3a.com
- موقع الحدث : http://www.alhadath.net
- موقع مبادرة النفط والغاز اللبنانية : www.logi-lebanon.com
- موقع مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية : https://eiti.org
- موقع المؤتمر العالمي للصناديق السيادية : https://ifswf.org
- موقع Le service public de la diffusion du droit :
  www.legifrance.gouv.fr
- الموقع الرسمي للإدارة الفرنسية : www.service-public.fr
- موقع إدارة المعلومات القانونية والإدارية في فرنسا : http://www.vie-publique.fr
- موقع الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات في فرنسا : http://www.cnil.fr
- موقع هيئة الوصول إلى المستندات الإدارية في فرنسا : http://www.cada.fr
- موقع المستشارون في مجال تكنولوجيا المعلومات والحريات : http://www.cil.cnrs.fr
- موقع Dalloz : https://actu.dalloz-etudiant.fr
- موقع Revue generale du droit :
  https://www.revuegeneraledudroit.eu
- موقع هيئة Public Safety Canada: http://www.publicsafety.gc.ca
- موقع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن : www.jiacc.gov.jo
- موقع الجمعية اللبنانية للشفافية : Transparency-lebanon.org

- موقع وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية : www.omsar.gov.lb
- موقع : https://journals.openedition.org
- موقع : http://www.citego.org
- موقع معهد الأبحاث عن الحوكمة : www.institut-gouvernance.org
- موقع صحيفة نيويورك تايمز الأميركية : https://www.nytimes.com
- موقع صحيفة الغارديان البريطانية : https://theguardian.com
- موقع مشروع التقارير عن الجريمة المنظّمة والفساد : http://www.occrp.org
- موقع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية : www.oecd.com

الفهرس